DIE FINANZIERUNG VERMÖGENSWIRKSAMER GEMEINDEAUSGABEN DURCH MITTEL DES ORDENTLICHEN HAUSHALTSPLANS

Inaugural - Dissertation
zur
Erlangung des akademischen Grades
eines Doktors der Rechte
durch
den Fachbereich Rechtswissenschaft
der
Westfälischen Wilhelms-Universität
zu Münster

1972

vorgelegt von
Günther Hallerbach
aus Krefeld-Uerdingen
1973

1. Berichterstatter: Prof. Dr. Dr. Pagenkopf
2. Berichterstatter: Prof. Dr. Menger
Dekan: Prof. Dr. Wessels

Tag der mündlichen Prüfung: 8. Dezember 1972

Günther Hallerbach

DIE FINANZIERUNG VERMÖGENSWIRKSAMER GEMEINDEAUSGABEN DURCH MITTEL DES ORDENTLICHEN HAUSHALTSPLANS

1973

Digitized by the Internet Archive
in 2026

UNIV.
LEIDEN
BIBL.

https://archive.org/details/IA41547219_0046

Inhaltsverzeichnis

		Seite
Abkürzungsverzeichnis		I
Literaturverzeichnis		XIV
I.	Einleitung	1
II.	Vermögenswirksame Ausgaben	3
	1. Fehlen einer gesetzlichen Begriffsbestimmung	3
	2. Versuch einer Umschreibung des Begriffs	4
III.	Gemeindevermögen	7
	1. Fehlen einer gesetzlichen Begriffsbestimmung im Gemeindewirtschaftsrecht	7
	2. Allgemeiner Begriff des Vermögens	7
	3. Abgrenzungsmerkmale des Gemeindevermögens	8
	a) Gegenüberstellung von Vermögen und Schulden	8
	b) Zuordnung des Vermögens	10
	c) Trennung von Vermögens- und Haushaltswirtschaft	11
	d) Vermögen als fester Bestand	14
	(1) Grundsatz der Vermögenserhaltung	15
	(2) Abgrenzung der Wirtschaftsmittel	19
	(3) Eingruppierung der Rücklagen	25

Seite

4. Vermögensarten 28

a) Verwaltungsvermögen 30

b) Betriebsvermögen 33

(1) Vermögen der wirtschaftlichen Unternehmen 34

(2) Beteiligungen 41

(3) Beteiligungsähnliche Verhältnisse 45

(4) Umfang des Betriebsvermögens 46

c) Allgemeines Kapital- und Grundvermögen 53

d) Rücklagen 55

(1) Betriebsmittelrücklage 56

(2) Allgemeine Ausgleichsrücklage 57

(3) Erneuerungs-, Erweiterungs- und Sonderrücklagen 58

(4) Tilgungsrücklage 62

(5) Bürgschaftssicherungsrücklage 64

e) Gemeindesondervermögen 65

(1) Gemeindegliedervermögen 65

(2) Ortschaftsvermögen 66

5. Zusammenfassung 67

IV. Vermögenserwerb 68

1. Erwerb als umfassender Begriff 68

2. Voraussetzungen des Vermögenserwerbs 70

Seite

a) Erfüllung gemeindlicher Aufgaben 70

b) Erforderlichkeit des Erwerbs 71

c) Mitwirkung der Aufsichtsbehörde 72

d) Einschränkungen beim Gemeindegliedervermögen 76

3. Voraussetzungen der Errichtung, Übernahme und Erweiterung wirtschaftlicher Unternehmen 77

a) Öffentlicher Zweck 83

b) Leistungsfähigkeit der Gemeinde 84

c) Voraussichtlicher Bedarf der Gemeinde 86

d) Zweckerfüllung durch andere Unternehmen 87

e) Anzeigepflicht 89

4. Beteiligung an einem wirtschaftlichen Unternehmen 92

V. Formen der Finanzierung 95

A. Grundkonzeption des Gemeindewirtschaftsrechts 96

B. Vorausdeckung 101

1. Investitionsrücklagen 101

2. Bildung der Rücklagen 104

3. Verwendung der angesammelten Mittel 109

C. Zugleichdeckung 111

1. Bereite Mittel des ordentlichen Haushalts 112

a) Begriffsbestimmung der einmaligen und fortdauernden Ausgaben 112

b) Vermögenswirksamkeit der einmaligen und fortdauernden Ausgaben 114

Seite

2. Anteilsbeträge 115

a) Begriff der Anteilsbeträge 116

b) Haushaltsmäßige Behandlung der Anteilsbeträge 118

(1) Veranschlagung im außerordentlichen Haushalt 118

(2) Voraussetzungen für die Veranschlagung 119

D. Nachdeckung 122

1. Begriffsbestimmung des inneren Darlehens 122

a) Abgrenzung zum Darlehen 123

b) Beschränkung auf bestimmte Vermögensarten? 125

2. Materielle Voraussetzungen 128

a) Tilgung und Verzinsung 129

b) Allgemeine Voraussetzungen der Darlehensaufnahme 136

(1) Außerordentlicher und unabweisbarer Bedarf 136

(2) Unmöglichkeit anderweitiger Deckung 141

(3) Übereinstimmung mit der Leistungsfähigkeit der Gemeinde 143

3. Formelle Voraussetzungen 146

a) Genehmigungspflicht 146

b) Aufstellung eines Tilgungsplans 151

4. Ergebnis 153

E. Zusammenfassung 153

Seite

VI. Auswirkungen der Reform des Gemeindehaushaltsrechts auf die Finanzierung vermögenswirksamer Ausgaben 158

A. Allgemeine Grundsätze des reformierten Gemeindehaushaltsrechts 158

1. Einbeziehung der Gemeinden in die staatliche Konjunkturpolitik 158

2. Einführung der Finanzplanung 161

3. Übernahme des staatlichen Haushaltsrechts 164

a) Gesamtdeckungsprinzip im Vermögenshaushalt 164

b) Aufnahme von Krediten 169

c) Verpflichtungsermächtigungen 176

B. Vorausdeckung 179

1. Allgemeine Rücklage und Sonderrücklagen 179

a) Allgemeine Rücklage 179

b) Sonderrücklagen 182

2. Bildung der Rücklagen 183

3. Verwendung der angesammelten Mittel 188

C. Zugleichdeckung 191

1. Zuführung des Verwaltungshaushalts 192

2. Abgrenzung zu den Anteilsbeträgen 194

D. Nachdeckung 195

1. Begriff des inneren Darlehens nach den Reformvorschriften 195

2. Voraussetzungen für die Aufnahme innerer Darlehen 198

Seite

a) Tilgung und Verzinsung 198

b) Materielle Voraussetzungen 200

c) Formelle Voraussetzungen 202

E. Zusammenfassung 204

Abkürzungsverzeichnis

ABl.	Amtsblatt
AKG	Gesetz zur allgemeinen Regelung durch den Krieg und den Zusammenbruch des Deutschen Reiches entstandenen Schäden vom 5.11.1967 (BGBl. I S. 1747), zuletzt geändert durch Gesetz vom 12.2.1969 (BGBl. I S. 128)
AktG	Aktiengesetz vom 30.1.1937 (RGBl. I S. 107)
AktG 1965	Aktiengesetz vom 6.9.1965 (BGBl. I S. 1089)
AStatArch.	Allgemeines Statistisches Archiv
ArchKW	Archiv für Kommunalwissenschaften (Zeitschrift)
Art.	Artikel
AAW zur GemHVO	Ausführungsanweisung zur Gemeindehaushaltsverordnung vom 10.12.1937 (RMBliV S. 1899)
AAW zur KuRVO	Ausführungsanweisung zur Kassen- und Rechnungsverordnung vom 1.3.1939 (RMBliV S. 441)
AAW zur NW KuRVO	Ausführung der Verordnung über das Kassen- und Rechnungswesen vom 2.1.1956 (MBl. NW S. 397)
AAW zur RücklVO	Ausführungsanweisung zur Rücklagenverordnung vom 17.12.1936 (RMBliV S. 1647)
Bad., bad.	Baden, badisch
BadGemHVO	Verordnung des Badischen Ministeriums des Inneren über die Ausführung des Haushaltsplanes der Gemeinden vom 5.3.1949 (GVBl. S. 157)
BadGVO	Verordnung über die Aufstellung des Gemeindevoranschlags (Gemeindevoranschlagsverordnung) vom 30.3.1922 (GVBl. S. 301)
BadKuRVO	Verordnung des Badischen Ministeriums des Inneren über das Kassen- und Rechnungswesen der Gemeinden vom 5.3.1950 (GVBl. S. 223)
BadWü., badwü.	Baden-Württemberg, baden-württembergisch

BadWüDVEGB	Verordnung des Innenministeriums zur Durchführung des Eigenbetriebsgesetzes vom 29.10.1962 (GBl. S. 213), geändert durch Verordnung des Innenministeriums vom 7.8.1970 (GBl. S. 445)
BadWüEBG	Gesetz über die Eigenbetriebe der Gemeinden (Eigenbetriebsgesetz vom 19.7.1962) (GBl. S. 67), zuletzt geändert durch Gesetz vom 29.12.1972 (GBl. 1973 S. 9)
BadWüGO	Gemeindeordnung für Baden-Württemberg vom 25.7.1955 (GBl. S. 129), idF vom 26.7.1971 (GBl. S. 291), zuletzt geändert durch Gesetz vom 29.12.1972 (GBl. 1973 S. 1) (zit.: n.F.)
BadWüKAG	Kommunalabgabengesetz vom 18.2.1964 (GBl. S. 71)
BadWüLKrO	Landkreisordnung für Baden-Württemberg vom 10.10.1955 (GBl. S. 207), zuletzt geändert durch Gesetz vom 29.12.1972 (GBl. 1973 S. 9)
Bay., bay.	Bayern, bayerisch
BayBs I - IV	Bereinigte Sammlung des bayerischen Landesrechts 1802 - 1956, Bd. I - IV
BayBezO	Bezirksordnung für den Freistaat Bayern vom 27.7.1953 (GVBl. S. 107), zuletzt geändert durch Gesetz vom 28.10.1960 (GVBl. S. 244)
BayBgm.	Der Bayerische Bürgermeister (Zeitschrift)
BayGAG	Gemeindeabgabengesetz vom 20.7.1938 (BS I S. 553), zuletzt geändert durch Gesetz vom 21.2.1968 (GVBl. S. 28)
BayGemHVO	Verordnung über die Aufstellung und Ausführung des Haushaltsplanes der Gemeinden vom 4.9.1937 (RGBl. I S. 921) idF der Verordnung vom 21.9.1960 (GVBl. S. 223)
BayGO	Gemeindeordnung für den Freistaat Bayern idF vom 14.12.1970 (GVBl. 1971 S. 13)
BayHKRVO	Verordnung über das Haushalts-, Kassen- und Rechnungswesen der Gemeinden mit 3000 und weniger Einwohnern vom 28.3.1957 (GVBl. S. 53), zuletzt geändert durch Verordnung vom 3.8.1962 (GVBl. S. 220)

RVO	Kassen- und Rechnungsverordnung vom 2.11.1938 (RGBl. I S. 1583) idF der Verordnung vom 21.9.1960 (GVBl. S. 223)
rO	Landkreisordnung für den Freistaat Bayern idF vom 14.12.1970 (GVBl. 1971 S. 29)
cklVO	Rücklagenverordnung vom 5.5.1936 (RGBl. I S. 435) idF der Verordnungen vom 24.1.1963 (GVBl. S. 1) und vom 14.9.1965 (GVBl. S. 287)
rfGH	Verfassungsgerichtshof für den Freistaat Bayern
rfGHG	Gesetz über den Verfassungsgerichtshof idF vom 26.10.1962 (GVBl. S. 337)
	Bewertungsgesetz idF vom 10.12.1965 (BGBl. I S. 1861) zuletzt geändert durch Gesetz vom 8.9.1972 (BGBl. I. S. 1713)
I, III	Bundesgesetzblatt, Teil I, III
	Entscheidungen des Bundesgerichtshofs in Zivilsachen
	Bundeshaushaltsordnung vom 19.8.1969 (BGBl. I S. 1284)
bre.	Bremen, bremisch
brh.	Bremerhaven, bremerhavener
erf.	Verfassung für die Stadt Bremerhaven vom 4.11.1947 (BreGBl. S. 291), zuletzt geändert durch Gesetz vom 27.6.1963 BreGBl. S. 127)
l.	Bundessteuerblatt
etin	Bulletin des Presse- und Informationsamtes der Bundesregierung
	Die Demokratische Gemeinde (Zeitschrift)
	Deutsche Gemeindeordnung vom 30.1.1935 (RGBl. I S. 49)
	Der öffentliche Haushalt (Zeitschrift)

DÖV	Die öffentliche Verwaltung (Zeitschrift
EBVO	Eigenbetriebsverordnung vom 21.11.1938 (RGBl. I S. 1650)
EStG	Einkommensteuergesetz idF vom 12.12.196 (BGBl. I S. 2265), zuletzt geändert dur Gesetz vom 22.12.1971 (BGBl. I S. 2110)
Erste AAW	Erste Ausführungsanweisung zur Eigenbe- triebsverordnung vom 22.3.1939 (RMBliV S. 633)
FA	Finanzarchiv
FStatG	Gesetz über die Finanzstatistik vom 8.6.1960 (BGBl. I S. 322)
FuSt	Finanzen und Steuern, Reihe 3 Schulden Vermögen von Bund, Ländern und Gemeinde hrsg. vom Statistischen Bundesamt, Wies
GBl.	Gesetzblatt
Gemhlt.	Der Gemeindehaushalt (Zeitschrift)
GemHVO	Verordnung über die Aufstellung und Aus führung des Haushaltsplanes der Gemeind vom 4.9.1937 (RGBl. I S. 921)
Gemeindetag	Der Gemeindetag (Zeitschrift)
GemeinnützigkeitsVO	Verordnung zur Durchführung der §§ 7 - StAnpG vom 24.12.1953 (BGBl. I S. 1592) zuletzt geändert durch Gesetz vom 18.8. (BGBl. I S. 1211)
GewStDV	Gewerbesteuer-Durchführungsverordnung idF vom 22.10.1969 (BGBl. I S. 2037)
GewStG	Gewerbesteuergesetz idF vom 20.10.1969 (BGBl. I S. 2021), zuletzt geändert dur Gesetz vom 8.9.1972 (BGBl. I S. 1713)
GG	Grundgesetz für die Bundesrepublik Deut land vom 23.5.1949 (BGBl. 1), zuletzt g ändert durch das 31. Gesetz zur Änderun des Grundgesetzes vom 28.7.1972 (BGBl. S. 1305)
GS NW	Sammlung des bereinigten Landesrechts Nordrhein-Westfalen 1945 - 1956

GVBl.	Gesetz- und Verordnungsblatt
GV NW	Gesetz- und Verordnungsblatt für das Land Nordrhein-Westfalen
GVerw.	Die Praxis der Gemeindeverwaltung, Hrsg. Josef Bickel, Berlin-Tempelhof, o.Jg.
HdFW	Handbuch der Finanzwissenschaft, Hrsg. Wilhelm Gerloff und Fritz Neumark, 2. Aufl., I. Bd., Tübingen 1952
HdK	Handwörterbuch der Kommunalwissenschaften, Hrsg. Josef Brix, Hugo Lindemann, Otto Most, Jugo Preuß und Albert Südekum, Bd. IV Jena 1924, Ergänzungsband, Jena 1929
He., he	Hessen, hessisch
HeDVEBG	Durchführungsverordnung zum Eigenbetriebsgesetz vom 9.4.1957 (GVBl. S. 41)
HeEBG	Eigenbetriebsgesetz vom 9.3.1957 (GVBl. S. 19)
HeGemHVO	Verordnung über die Aufstellung und Ausführung des Haushaltsplanes der Gemeinden vom 27.1.1956 (GVBl. S. 5)
HeGO	Hessische Gemeindeordnung vom 25.2.1952 (GVBl. S. 11) in der Neufassung vom 1.7.1960 (GVBl. S. 103; Berichtigung GVBl. S.164), zuletzt geändert durch Gesetz vom 2.11.1971 (GVBl. S. 253)
HeKAG	Hessisches Kommunalabgabengesetz vom 17.3.1970 (GVBl. S. 225)
HeKuRVO	Verordnung über das Kassen- und Rechnungswesen vom 27.1.1956 (GVBl. S. 55)
HeLKrO	Hessische Landkreisordnung in der Neufassung vom 1.7.1960 (GVBl. S. 131), zuletzt geändert durch Gesetz vom 2.11.1971 (GVBl. S.25
HeRücklVO	Rücklagenverordnung für die Gemeinden vom 27.1.1956 (GVBl. S. 52)
HGrG	Gesetz über die Grundsätze des Haushaltsrechts des Bundes und der Länder vom 19.8.1969 (BGBl. I S. 1273)

HKVP	Handbuch für Kommunal-Verwaltung und Politik, Hrsg. E. Böhme, O. Gönnenwein, Robert Görtinge Josef Hirn, Walter Kolb, Kurt Moosdorf, Fr. Roemer, Schönck und Hans Kuser, Schwenningen/ Neckar (Loseblattsammlung)
HkVVR	Handbuch des kommunalen Verfassungs- und Verwaltungsrechts in Preußen, Hrsg. Fritz Stier-Somlo, II. Bd., 2. Hauptteil, Das Recht der kommunalen Finanzverwaltung, Oldenburg i.Gr. 1917
HkWP	Handbuch der kommunalen Wissenschaft und Praxis, Hrsg. Hans Peters, III. Bd., Kommunale Finanzen und kommunale Wirtschaft, Berlin - Göttingen - Heidelberg 1959
Ho., ho.	Hohenzollern, hohenzollerisch
HoSVG	Gesetz über die Selbstverwaltung der Hohenzollerischen Lande vom 7.9.1950 (WüHo RegBl. S. 285) idF des Kommunalabgabengesetzes vom 18.2.1964 (BadWü GBl. S. 71)
Hrsg., hrsg.	Herausgeber, herausgegeben
idF	in der Fassung
InStFSt	Institut "Finanzen und Steuern" (Schriftenreihe)
iVm.	in Verbindung mit
JW	Juristische Wochenschrift (Zeitschrift)
Kottenberg-Steffens	Rechtsprechung zum kommunalen Verfassungsrecht des Landes Nordrhein-Westfalen, hrsg. von Kurt Kottenberg und Heinz Steffens, Siegburg (Loseblattsammlung)
KStDV	Körperschaftsteuer-Durchführungsverordnung idF vom 26.3.1969 (BGBl. I S. 270), zuletzt geändert durch Gesetz vom 23.12.1971 (BGBl. I S. 2134)
KStG	Körperschaftsteuergesetz idF vom 13.10.1969 (BGBl. I S. 1869), zuletzt geändert durch Gesetz vom 8.9.1972 (BGBl. I S. 1713)
KStZ	Kommunale Steuerzeitschrift (Zeitschrift)
KuRVO	Verordnung über das Kassen- und Rechnungswese der Gemeinden vom 2.11.1938 (RGBl. I S. 1583)

VStG	Kapitalverkehrsteuergesetz idF vom 17.11.1972 (BGBl. I S. 2129)
Landgemeinde	Die Landgemeinde (Zeitschrift)
Landkreis	Der Landkreis (Zeitschrift)
Ml.	Ministerialblatt
MlFin.	Ministerialblatt des Bundesministers der Finanzen
MBliV	(Pr.) Ministerialblatt für die innere Verwaltung
MI	Minister des Inneren
Muster zur GemHVO	Muster zur Verordnung über die Aufstellung und Ausführung des Haushaltsplanes der Gemeinden vom 4.9.1937 (RMBliV S. 1460) idF vom 22.12.1937 (RMBliV S. 2010)
mwN	mit weiteren Nachweisen
Nds., nds.	Niedersachsen, niedersächsisch
NdsGO	Niedersächsische Gemeindeordnung idF vom 29.9.1967 (GVBl. S. 383), zuletzt geändert durch Gesetz vom 16.3.1972 (GVBl. S. 137)
NdsGrundstücks-veräußerungsVO	Verordnung über die Genehmigungsfreiheit der Veräußerung von Grundvermögen der Gemeinden und Landkreise vom 27.11.1958 (GVBl. S. 255)
NdsKRPVO	Verordnung über das Kassen-, Rechnungs- und Prüfungswesen der Gemeinden des Landes Niedersachsen vom 18.2.1957 (GVBl. S. 13)
NdsLKrO	Niedersächsische Landkreisordnung idF vom 29.9.1967 (GVBl. S. 403), zuletzt geändert durch Gesetz vom 16.3.1972 (GVBl. S. 137)
NdsSGVO	Samtgemeindeverordnung vom 27.6.1963 (GVBl. S. 306)
n.F.	neue Fassung
NF	neue Folge
NJW	Neue Juristische Wochenschrift (Zeitschrift)

NW, nw.	Nordrhein-Westfalen, nordrhein-westfälisch
NW AmtsO	Amtsordnung für das Land Nordrhein-Westfale vom 10.3.1953 (GV NW S. 207), zuletzt geän- dert durch Gesetz vom 16.7.1969 (GV NW S. 5
NWEBVO	Eigenbetriebsverordnung vom 22.12.1953 (GV NW S. 435)
(1.) NWDVGO	Erste Verordnung zur Durchführung der Gemei deordnung für das Land Nordrhein-Westfalen vom 21.10.1952 (GV NW S. 269) idF der Bekan machung der Landesregierung vom 28.10.1952 (GV NW S. 283), vom 10.11.1952 (GV NW S. 29
(4.) NWDVGO	Vierte Verordnung zur Durchführung der Gem deordnung für das Land Nordrhein-Westfalen vom 15.1.1953 (GV NW S. 110)
NWGemHVO	Verordnung über die Aufstellung und Ausfüh- rung des Haushaltsplanes der Gemeinden vom 26.1.1954 (GS NW S. 614) idF der Bekannt- machung vom 11.1.1961 (GV NW S. 115)
NWGO	Gemeindeordnung für das Land Nordrhein- Westfalen idF vom 11.8.1969 (GV NW S. 656) zuletzt geändert durch Gesetz vom 11.7.197 (GV NW S. 218) (zit.: n.F.)
NWKAG	Kommunalabgabengesetz für das Land Nordrhe Westfalen vom 21.10.1969 (GV NW S. 712), zuletzt geändert durch Gesetz vom 23.11.19 (GV NW S. 359)
NWKuRVO	Verordnung über das Kassen- und Rechnungs- wesen der Gemeinden vom 1.3.1955 (GV NW S. idF der Bekanntmachung vom 11.1.1961 (GV NW S. 115)
NWLHO	Landeshaushaltsordnung vom 14.12.1971 (GV NW S. 397)
NWLKrO	Landkreisordnung für das Land Nordrhein- Westfalen idF vom 11.8.1969 (GV NW S. 670) zuletzt geändert durch Gesetz vom 11.7.197 (GV NW S. 218)
NWLVerbO	Landesverbandsordnung für das Land Nordrhe Westfalen vom 12.5.1953 (GV NW S. 271), zu letzt geändert durch Gesetze vom 11.7.1972 (GV NW S. 218 und S. 224)
Pr., pr.	Preußen, preußisch

...is der GVerw.	Die Praxis der Gemeindeverwaltung, Wiesbaden (Loseblattsammlung)
	Gesetzessammlung für die Königlich Preussischen Staaten
...mFinG	Gesetz über die Haushalts- und Wirtschaftsführung der Gemeinden und Gemeindeverbände vom 15.12.1933 (prGS 442)
...berleitungsVO	Preussische Überleitungsverordnung zur Deutschen Gemeindeordnung vom 30.3.1935 (MBliV S. 491) idF der 1. Verordnung zur Ergänzung der Überleitungsverordnung vom 10.5.1937 (MBliV S. 752)
	Reichsabgabeordnung vom 22.5.1931 (RGBl. I S. 161), zuletzt geändert durch Gesetz vom 8.9.1972 (BGBl. I S. 1713)
...l.	Runderlass
...l.	Regierungsblatt
...l. I, II	Reichsgesetzblatt, Teil I, II
	Entscheidungen des Reichsgerichts in Zivilsachen (Band und Seite)
...f., rhpf.	Rheinland-Pfalz, rheinland-pfälzisch
...fAmtsO	Amtsordnung für Rheinland-Pfalz vom 25.9.1964 (SVG Teil B; GVBl. S. 164)
...fBezO	Bezirksordnung für Rheinland-Pfalz vom 25.9.1964 (SVG Teil D; GVBl. S. 170), zuletzt geändert durch Landesverordnung vom 14.4.1969 (GVBl. 1969 S. 107)
...fEAbgVO	Verordnung zur Abgrenzung des Anwendungsbereichs der Eigenbetriebsverordnung vom 15.6.1965 (GVBl. S. 105)
...fEBVO	Eigenbetriebsverordnung vom 24.4.1965 (GVBl. S. 81), geändert durch Landesverordnung vom 14.12.1967 (GVBl. S. 338)
...fGO	Gemeindeordnung für Rheinland-Pfalz vom 25.9.1964 (SVG Teil A; GVBl. S. 145), zuletzt geändert durch Gesetz vom 16.7.1968 (GVBl. S. 132)

RhPfKAG	Landesgesetz über die Erhebung kommunaler Abgaben vom 8.11.1954 (GVBl. S. 139), zuletzt geändert durch Gesetz vom 20.12.68 (GVBl. S. 276)
RhPfLKrO	Landkreisordnung für Rheinland-Pfalz vom 25.9.1964 (SVG Teil C; GVBl. S. 166), zuletzt geändert durch Gesetz vom 10.7.1969 (GVBl. S. 138)
RhPfSVG	Selbstverwaltungsgesetz für Rheinland-Pfalz idF vom 25.9.1964 (GVBl. S. 145)
RMBl.	Reichsministerialblatt
RMBliV	Reichs- und Preußisches Ministerialblatt für die innere Verwaltung
RuLd.	Reich und Länder (Zeitschrift)
RücklVO	Rücklagenverordnung vom 5.5.1936 (RGBl. I S. 435)
RVerwBl.	Reichsverwaltungsblatt
RWB	Wirtschaftsbestimmungen für die Reichsbehörden vom 11.2.1929 (RMBl. S. 49)
Sa., sa.	Saarland, saarländisch
SaAmtsO	Saarländische Amtsordnung idF vom 10.9.1968 (KSVG Teil B; ABl. S. 707)
SaEBVO	Eigenbetriebsverordnung vom 11.11.1954 (ABl. S. 1415)
SaGO	Saarländische Gemeindeordnung idF vom 10.9.1968 (KSVG Teil A; ABl. S. 689), geändert durch Gesetz vom 19.3.1969 (ABl. S. 217)
SaKSVG	Gesetz Nr. 788 über die Selbstverwaltung der Gemeinden, Ämter und Landkreise (Kommunalselbstverwaltungsgesetz) vom 15.1.1964 idF vom 10.9.1968 (ABl. S. 689)
SaLKrO	Saarländische Landkreisordnung idF vom 10.9.1968 (KSVG Teil C; ABl. S. 711)
SH, sh.	Schleswig-Holstein, schleswig-holsteinisch

SHAmtsO	Amtsordnung für Schleswig-Holstein idF vom 24.5.1966 (GVOBl. S. 95), zuletzt geändert durch Gesetz vom 17.5.1972 (GVOBl. S. 54)
SHGemHVO	Landesverordnung über die Aufstellung und Ausführung des Haushaltsplans der Gemeinden vom 26.6.1972 (GVOBl. S. 114)
SHGO	Gemeindeordnung für Schleswig-Holstein vom 24.1.1950 (GVOBl. S. 25), zuletzt geändert durch Gesetz vom 17.5.1972 (GVOBl. S. 54) (zit.: n.F.)
SHKAG	Kommunalabgabengesetz vom 10.3.1970 (GVOBl. S. 44), geändert durch Gesetz vom 17.5.1972 (GVOBl. S. 54)
SHKrO	Kreisordnung für Schleswig-Holstein vom 27.2.1950 (GVOBl. S. 49), zuletzt geändert durch Gesetz vom 17.5.1972 (GVOBl. S. 54)
SHRücklVO	Rücklagenverordnung vom 28.9.1965 (GVOBl. S. 93)
Selbstverwaltung	Die Selbstverwaltung (Zeitschrift)
SGV NW	Sammlung des bereinigten Gesetz- und Verordnungsblattes für Nordrhein-Westfalen (Loseblattsammlung)
SKV	Staats- und Kommunalverwaltung (Zeitschrift)
SMBl. NW	Sammlung des bereinigten Ministerialblattes für Nordrhein-Westfalen (Loseblattsammlung)
Städtetag	Der Städtetag (Zeitschrift)
StAnpG	Steueranpassungsgesetz vom 16.10.1934 (RGBl. I S. 925) idF des Gesetzes vom 23.4.1963 (BGBl. I S. 197), zuletzt geändert durch Gesetz vom 8.9.1972 (BGBl. I S. 1713)
StÄndG	Gesetz zur Änderung des Einkommensteuergesetzes, des Körperschaftsteuergesetzes, des Gewerbesteuergesetzes, des Bewertungsgesetzes, des Steuersäumnisgesetzes, der Reichsabgabenordnung und anderer Gesetze vom 14.5.1965 (BGBl. I S. 377)

StWG	Gesetz zur Förderung der Stabilität und des Wachstums der Wirtschaft vom 8.6.19 (BGBl. I S. 582), zuletzt geändert durc Gesetz vom 30.8.1971 (BGBl. I S. 1426)
StatJb.	Statistisches Jahrbuch
StBauFördG	Gesetz über städtebauliche Sanierungs- und Entwicklungsmaßnahmen in den Gemein den vom 27.7.1971 (BGBl. I S. 1125)
StuSVerw.	Staats- und Selbstverwaltung (Zeitschri
TuW	Technik und Wirtschaft (Zeitschrift)
UStG 1965	Umsatzsteuergesetz idF vom 26.3.1965 (BGBl. I S. 156)
UStG (MWSt) 1967	Umsatzsteuergesetz (Mehrwertsteuer) vom 29.5.1967 (BGBl. I S. 545) idF des Gesetzes vom 18.10.1967 (BGBl. I S. 991 zuletzt geändert durch Gesetz vom 30.8. (BGBl. I S. 1426)
VBRO	Entwurf der Buchführungs- und Rechnungs legungsordnung für das Vermögen des Bun vom 16.3.1953 (MBlFin. S. 166)
VereinfGemFinG	Verordnung über ein vereinfachtes Gemei finanzgesetz für die ehrenamtlich ver- walteten Gemeinden und Gemeindeverbände vom 24.2.1934 (prGS S. 107)
VerwVO zur NWGemHO	Verwaltungsverordnung zur Ausführung de Verordnung über die Aufstellung und Aus führung des Haushaltsplanes der Gemeind vom 26.1.1954 (MBl. NW S. 201)
VorlAA zur DGO	Vorläufige Ausführungsanweisung zum VI. Teil der Deutschen Gemeindeordnung vom 22.3.1935 (RMBliV S. 475)
WiSta.	Wirtschaft und Statistik (Zeitschrift)
WM	Wertpapier-Mitteilungen (Teil IV B, Wer papier- und Bankfragen, Rechtsprechung (Zeitschrift)
Wü., wü	Württemberg, württembergisch

WüGO	Württembergische Gemeindeordnung vom 19.3.1930 (RegBl. S. 45)
WüGZ	Württembergische Gemeindezeitung (Zeitschrift)
WüVollzVO	Verordnung des Innenministeriums zum Vollzug der Gemeindeordnung vom 17.10.1932 (RegBl. S. 311)
ZfhF	Zeitschrift für handelswissenschaftliche Forschung

Literaturverzeichnis

Albrecht, Paul	Das Gemeindevermögen und seine Verwaltung, in: Landgemeinde 1935 S. 139,162
Barocka, Egon	Kommunalkredit und Kommunale Finanzwirtschaft, Frankfurt a.M. 1958 (zit.: Kommunalkredit)
Baumanns, H.	Besonderheiten für die Inanspruchnahme von Kassenkrediten und die Aufnahme von Darlehen nach der Gemeindeordnung für Nordrhein-Westfalen, in: Gemhlt. 1957 S. 95
Baumbach, Adolf und Konrad Duden	Handelsgesetzbuch, 18. Aufl., München und Berlin 1968
Baumbach, Adolf und Alfred Hueck	Aktiengesetz, 13. Aufl., München 1968
Beck, Christoph	Die innere Verschuldung als Finanzierungsinstrument der Kommunen, in: DöH 1966 - 67 S. 50
Berger	Die Beteiligung der Gemeinden an wirtschaftlichen Unternehmen, in: RVerwBl. 1938 S. 724
ders.	Das Gemeindevermögen, in: Gemeindetag 1938 S. 475
Berkenhoff, Hans Albert	Traktat über kommunales Haushaltsrecht, in: Gemhlt. 1956 S. 209, 223; 1957 S. 1
ders.	Rücklagen - gestern und heute, in: Gemhlt. 1959 S. 201
ders.	Grundsätze einer Gemeindevermögensordnung, in: ArchKW 1962 S. 106
ders.	Entwurf und Begründung einer Gemeindevermögensordnung, Göttingen 1964 (zit.: Gemeindevermögensordnung)
Berkenhoff Hans Albert und W. Sindermann	Das Haushaltswesen der Gemeinden, 4. Aufl. Herford und Bonn 1963 (zit.: Haushaltswesen)
Beume, August	Die Rücklagen der Gemeinde, in: SKV 1960 S. 152

Die Veranschlagung von Rücklagenmitteln und die Zuführung zur Rücklage, in: SKV 1960 S. 183

Die Verwendung der Rücklagen, in: SKV 1960 S. 242

Leitfaden zum gemeindlichen Haushaltsrecht, 2. Aufl., Stuttgart und Köln 1950 (zit.: Haushaltsrecht)

, Joh. (Hrsg.) Die Praxis der Gemeindeverwaltung, Berlin-Tempelhof, o.Jg.

, E.
Gönnenwein,
ert Görtinger,
ef Hirn,
ter Kolb,
t Moosdorf,
Roemer,
Snek und
s Kuser (Hrsg.)

Handbuch für Kommunal-Verwaltung und Politik, Schwenningen/Neckar (Loseblattsammlung)

öhler - Scheel Leitfaden zum gemeinlichen Kassen-, Rechnungs- und Prüfungswesen, Stuttgart und Köln 1949 (zit.: Leitfaden)

Das gemeindliche Haushaltsrecht in Nordrhein-Westfalen, in: Die Praxis der Gemeindeverwaltung, Wiesbaden (Loseblattsammlung), I B 9 NW

Die Finanzierung ausserordentlicher Massnahmen durch innere Verschuldung, in: Gemhlt. 1952 S. 223

Zum Neuerlass der Gemeindehaushaltsverordnung in Nordrhein-Westfalen, in: Gemhlt. 1954 S. 41

Josef,
o Lindemann,
o Most,
o Preuß und
ert Südekum
sg.)

Handwörterbuch der Kommunalwissenschaften, Bd. IV, Jena 1924, Ergänzungsband, Jena 1929, mit Beiträgen u.a. von

von Hansemann	Vermögen und Vermögensverwertung, Ergänzungsband S. 1343;
Machowicz	Vermögensverwaltung, Bd. IV S. 298;
Schwarz, O.	Vermögen und Vermögensverwertung, Bd. IV S. 295

v. Buchholtz	Realgemeinden, Interessenvermögen (Interessengemeinschaften), Gemeindeglieder- und Gemeindegliederklassenvermögen, in: Landgemeinde 1939 S. 71
Bundesfinanzhof	Urteil vom 16.9.1958 I 351/56 U, in: BStBl. 1958 III S. 462
ders.	Urteil vom 2.11.1965 I 169/63 U, in: BStBl. 1966 III S. 127
ders.	Beschluß vom 29.11.1965 Gr.S 3/64 S, in: NJW 1966 S. 1096
Bundesgerichtshof	Urteil vom 14.3.1956 V ZR 108/54, in: WM 1956 S. 637
ders.	Urteil vom 13.7.1957 IV ZR 93/57, in: BGHZ 25 S. 174
ders.	Urteil vom 26.5.1961 I ZR 177/60, in: Kottenberg-Steffens Nr. 2 zu § 69 GO
Delius	Zum Recht der gemeindlichen Rücklage in: RVerwBl. 1936 S. 484
Depiereux, Stefan	Zum Stand der Reform des kommunalen Haushaltsrechts, in: Städtetag 1971 S. 431
ders.	Das neue Gemeindehaushaltsrecht, in: Städtetag 1971 S. 502, 553, 677, 1972 S. 67
ders.	Die bevorstehende Gemeindehaushaltsreform, in: Gemhlt. 1972 S. 121
ders.	Gebühren und neues Gemeindehaushaltsrecht, in: KStZ 1972 S. 185
ders.	Das neue Haushaltsrecht der Gemeinde 2. Aufl., Siegburg 1972
Diekertmann, Dietrich und Axel Siedenberg	Konjunkturpolitische Instrumente für Länder und Gemeinden, in: ArchKW 1971 S. 274

Hilmeier - Bauer	Der Haushaltsausgleich im Entwurf der Gemeindehaushaltsverordnung in: Gemhlt. 1972 S. 198
ders.	Die Deckungsgrundsätze des neuen Gemeindewirtschaftsrechts in: Gemhlt. 1972 S. 270
Greydoppel, Wilhelm und Horst Kraffke	Darlehen und Bürgschaften der Gemeinden in Hessen, Heft 315 der Vorschriftensammlung für die Gemeindeverwaltung in Hessen, Stuttgart 1955 (zit.: Darlehen)
Greydoppel, Wilhelm, Horst Kraffke und August Sohnrey	Hessisches Gemeindewirtschaftsrecht, 2. Aufl., Wiesbaden 1965
Guhmer, Wilhelm	Das öffentliche Vermögen in Deutschland und seine Bewirtschaftung, Göttingen 1952 (zit.: Öffentl. Vermögen)
ders.	Das öffentliche Vermögen. Ein Problem der organischen Finanz- und Steuerreform, Schriftenreihe des Instituts "Finanzen und Steuern", Heft 35 (zit.: InStFSt. Heft 35)
Hebel, Richard und Willi Emrich	Hessische Gemeindeordnung vom 25.2.1952 und Hessische Landkreisordnung vom 25.2.1952, Frankfurt 1953 (zit.: HeGO)
Fichhorn, Peter	Mittelfristige Investitions- und Finanzplanung der Gemeinden und außerordentlicher Haushalt in: DöH 1970 S. 108
ders.	Zur Finanzierung kommunaler Investitionen mittels Gebühren und Beiträgen in: KStZ 1971 S. 209
Zimermann, Josef	Gemeindehaushaltsverordnung, Offenbach a.M. 1949
Zisenhütte, H.	Die Einflußnahme des Zinsballastes auf die Investitionsmöglichkeiten einer Gemeinde und auf die Verschuldensgrenze, in: Gemhlt. 1968 S. 148

Eitner, Willy	Wie liest man den Haushaltsplan einer Gemeinde? Göttingen 1955 (zit.: Haushaltsplan)
ders.	Öffentliche Schulden und Rücklagenwirtschaft, Göttingen 1954 (zit.: öffentl. Schulden)
Elsner, Hermann	Einbeziehung der Gemeinden in die staatliche Konjunkturpolitik in: DÖV 1968 S. 520
ders.	Neuordnung des kommunalen Haushaltswesen in: Städtetag 1969 S. 422
ders.	Zur Neuordnung des kommunalen Haushaltswesens in: DöH 1970 S. 69
ders.	Der außerordentliche Haushalt als Investitionshaushalt in: DöH 1970 S. 70
ders.	Beginn der einheitlichen kommunalen Finanzplanung in: Städtetag 1970 S. 326
Erman, Walter	Handkommentar zum Bürgerlichen Gesetzbuch, 5. Aufl., Münster 1972
Faßbender, Jochen	Die innere Verschuldung der Gemeinden in Nordrhein-Westfalen, in: Gemhlt. 1962 S. 107
Fleiner, Fritz	Institutionen des deutschen Verwaltungrechts, 8. Aufl., Tübingen 1928 (zit.: Institutionen)
Fölsche	Die haushaltsmäßige Behandlung des Schuldendienstes in Gebührenanstalten, in: Gemhlt. 1938 S. 40
Galette, Alfons und Eberhard Laux	Kommentar zur Gemeindeordnung, Kreisordnung, Amtsordnung für Schleswig-Holstein, Sonderdruck aus "Praxis der Gemeindeverwaltung", Landesausgabe Schleswig-Holstein (Loseblattsammlung) Wiesbaden 1961 (zit.: SHGO)
Gasseling	Das Anlegen des Kassenbestandes in For eines inneren Darlehens, in: Gemhlt. 1960 S. 69

Gebhard, Ludwig	Die Gemeindeordnung für den Freistaat Bayern vom 25.1.1952, in: Verfassung und Verwaltung in Theorie und Wirklichkeit, Festschrift für Laforet, München 1952 (zit.: BayGO)
Gerloff, Wilhelm und Fritz Neumark (Hrsg.)	Handbuch der Finanzwissenschaften, 2. Aufl., Tübingen 1952 bis 1965 (Bd. I 1952, Bd. II 1956, Bd. III 1958, Bd. IV 1965), mit Beiträgen u.a. von Blumenstein, Ernst — Die Rechtsordnung der öffentlichen Finanzwirtschaft, Bd. I S. 99
Giere, Gustav	Zur Frage der Vermögensrechnung, in: Gemhlt. 1949 S. 34
ders.	Gedanken zur Haushalts- und Finanzlage der Gemeinden, in: SKV 1960 S. 57
ders.	Bedürfen sog. innere Darlehen und innere Kassenkredite zu ihrer Rechtsgültigkeit einer Genehmigung der Aufsichtsbehörde? in: SKV 1958 S. 269
Gillert	Sind "innere Darlehen" der Gemeinde nach §§ 78 und 80 NWGO genehmigungsbedürftig? in: Gemhlt. 1958 S. 218
Göbel, Kurt und Karl Fröhner	Gemeindeordnung für Baden-Württemberg, Stuttgart 1956 (zit.: BadWüGO)
Goedecke, C.H.	Die Rücklagen für Erneuerung in der Deutschen Gemeindeordnung, in: TuW 1937 S. 41, 197
Gollasch, Hillebrand, Kubsch, von Reth	Haushalts-, Kassen- und Rechnungswesen, Heft 4 b der Schriftenreihe "Der Verwaltungsbeamte", Göttingen 1951 (zit.: Gollasch, Haushaltswesen)
Gönnenwein, Otto	Gemeinderecht, Tübingen 1963
Goetzingen, Günther	Die Finanzwirtschaft der Gemeinden und Gemeindeverbände in der Bundesrepublik Deutschland, Diss. Bonn 1960

Greuner, Hans	Neuere Haushaltsrechtliche Bestimmungen, Ergänzungsband zu Schulze-Wagner, Reichs haushaltsordnung, Berlin 1954
Greven, A.	Darlehnsaufnahme, ihre Veranschlagung ur Buchung, in: Gemhlt. 1962 S. 137
Großbongardt	Das Haushalts-, Kassen- und Rechnungs- wesen der Gemeinden, Köln-Deutz, o.Jg.
Gruber, Bruno und Theodor Sauer	Das Haushalts-, Kassen- und Rechnungs- wesen der Gemeinden, Berlin 1940
Gruber, Bruno Jakob Conrad und Arthur Schreml	Verordnung über das Haushalts-, Kassen- und Rechnungswesen der Gemeinden mit 3000 und weniger Einwohnern, München 19
Hamann, Robert	Die Rücklagen für Erneuerung in der Deutschen Gemeindeordnung, in: TuW 1937 S. 195
Hanhardt, H.	Die Aufnahme eines inneren Darlehens in Nordrhein-Westfalen, in: Gemhlt. 1962 S. 88
Heckt, Wilhelm	Die Neuordnung der verfassungsrechtliche Grundlagen der gemeindlichen Selbstver- waltung, in: DÖV 1957 S. 164
ders.	Die Verschuldung der Gemeinden, in: DÖV 1959 S. 85
Helmert, Otto	Haushalts-, Kassen- und Rechnungswesen, Berlin 1961 (zit.: HKuRW)
Helmert, Otto und Herbert König	Die Vermögensrechnung des Bundes. Komme zur Buchführungs- und Rechnungslegungs- ordnung für das Vermögen des Bundes (VB Berlin 1963
Helmreich, Karl und Julius Widtmann	Bayerische Gemeindeordnung, erläuterte Ausgabe, 6. Aufl., München 1963
dies.	Bayerische Gemeindeordnung, Kommentar, 3. Aufl., München 1966 (zit.: BayGO)

Hempfing	Gemeindevermögen, in: IW 1926 S. 931
Herrmann, Kurt A.	Die Investitionen und ihre Finanzierung in den Landkreisen und ihren kreisangehörigen Gemeinden, in: Selbstverwaltung 1956 S. 264
Hettlage, Karl Maria	Die wirtschaftliche Betätigung der Gemeinden, Heft 6 der Kova-Schriftenreihe zur Deutschen Gemeindeordnung, München 1935 (zit.: Wirtschaftl. Betätigung)
ders.	Das Gemeindehaushaltsrecht in der Deutschen Gemeindeordnung, in: Gemhlt. 1935 S. 97
ders.	Behandlung des Schuldendienstes der wirtschaftlichen Unternehmen in Haushaltsplan und Sammelnachweis, in: Gemhlt. 1938 S. 66
ders.	Rücklagen und Gemeindevermögen, in: Gemhlt. 1939 S. 275
Hettlage, Karl Maria und Wilhelm Loschelder	Gemeindewirtschaftsrecht, Teil I, Rücklagenrecht, Berlin und Eberswalde 1937 (zit.: RücklVO), Teil II, Gemeindehaushaltsrecht, 3. Aufl., Berlin und Eberswalde 1941 (zit.: GemHVO), Teil III, Kassen- und Rechnungsrecht, 2. Aufl, Berlin und Eberswalde 1942 (zit.: KuRVO)
Hettlage - Loschelder - Spielhagen	Das preussische Gemeindefinanzgesetz vom 15.12.1933 (GS S. 442), Kommentar, Eberswalde und Berlin, o.Jg. (zit.: PrGemFinG)
Heuser, Ernst und Eberhard Semmler	Gemeindeordnung für den Freistaat Bayern, München 1952 (zit.: BayGO)
Hirsch, E.	Die Stellung des Gemeindevermögens nach der Deutschen Gemeindeordnung, in: WüGZ 1935 S. 201
Hofrichter, P.	Leitfaden für die Einrichtung und dauernde Fortführung einer Vermögensbuchführung, Köln 1960

ders.	Dienstanweisung für die Einführung der Vermögensbuchführung als Ergänzungshefte I und II zum Leitfaden für eine kommunal Vermögensbuchführung, Köln 1962
Hoffmann, Horst	Zum Begriff des Grundstockvermögens, in: BayBgm. 1955 S. 109
Hölzl, Josef	Gemeindeordnung für den Freistaat Bayern Kommentar, 4. Aufl., München 1963 (zit.: BayGO)
Hötte, Ferdinand	Der ausserordentliche Haushalt der deutschen Gemeinden, in: Gemhlt. 1937 S. 184
Hötte, Ferdinand und Karl Markus	Die neue Haushaltstechnik, Berlin und Stuttgart 1939 (zit.: Haushaltstechnik)
Hötte, Ferdinand, Friedrich Mengert und Karl Weyershäuser	Gemeindehaushalt in Schlagworten, 3. Aufl., 1965 (zit.: Gemeindehaushalt)
Hüffmann, Gerold	Öffentlicher Haushalt und Haushaltsrechtsreform in: Gemhlt. 1969 S. 130
Institut "Finanzen und Steuern"	Leasing als Finanzierungsform gemeindlic Investitionen, Brief 72, Bonn 1965
dass.	Die grosse Finanzreform, Heft 80, Bonn 1
Jacobi, Werner	Die Versorgungswirtschaft und das Gemein verfassungsrecht, in: DemG 1955 S. 408
Jahn, Fritz	Niedersächsisches Gemeinderecht, Hannover 1960
Jakob, Werner	Voraussetzungen für Darlehnsaufnahmen de Gemeinden - Beurteilung der finanziellen Leistungsfähigkeit nach rheinland-pfälzi schem Recht, in: Gemhlt. 1969 S. 232
Jellinek, Walter	Verwaltungsrecht, 3. Aufl., Offenburg 19

Johns, Rudolf	Das Problem der öffentlichen Vermögensrechnung und seine Lösung, Heft 8 der Schriftenreihe Kommunalwissenschaftliche Studien und Forschung, Würzburg 1943 (zit.: Vermögensrechnung)
ders.	Vorbemerkungen zum Modell für eine reformierte, ordentliche, außerordentliche und Vermögensrechnung im sog. klassischen Kameralstil badischer Prägung in: DöH 1970 S. 91
Ders.	Das Reformmodell "Baden-Württemberg" kritisch betrachtet in: DöH 1970 S. 96
Kerrl, Hanns und Johannes Weidemann	Die Deutsche Gemeindeordnung, 2. Aufl., Berlin 1937
Kiefer, Friedrich und Carl Schmid	Die Deutsche Gemeindeordnung, Stuttgart und Berlin 1937
Kirsten, Karl	Gemeinde-Finanzen, Bd. II der Schriftenreihe "Das Gemeinderecht in Nordrhein-Westfalen", Siegburg 1954
Klein	Die nachträgliche Änderung des Darlehenszwecks, in: Gemhlt. 1957 S. 112
Klein, Hans Günter	Die Reform des Gemeindehaushaltsrechts in Nordrhein-Westfalen in: Landkreis 1972 S. 393
Koch, Anton	Vermögensbuchführung - warum - wie - durch wen? in: Gemhlt. 1964 S. 129, 241
Koglin, Heinz	Die neue kommunale Haushaltsverordnung in: Gemhlt. 1972 S. 175
Kottenberg, Kurt	Gemeindeordnung für das Land Nordrhein-Westfalen, 7. Aufl., Siegburg 1963
Kottenberg, Kurt und Erich Rehn	Gemeindeordnung für das Land Nordrhein-Westfalen, 9. Aufl., Siegburg 1970
Kraus, Claus-Jürgen	Unter welchen Voraussetzungen darf eine Gemeinde ein Darlehen aufnehmen und wie ist das Darlehen haushaltsrechtlich zu behandeln? in: Gemhlt. 1969 S. 89

Kunze, Richard und Carl Schmid	Die Gemeindeordnung für Baden-Württemberg 3. Aufl., Stuttgart 1971
Kußmaul, Gottlob	Das Gemeindewirtschaftsrecht, 2. Aufl., Stuttgart 1953 (zit.: GWR)
Lauritzen, Lauritz	Die Selbstverwaltung in Schleswig-Holstein Handkommentar zur Gemeindeordnung, Amtsordnung, Kreisordnung und Landessatzung, Kiel 1950 (zit.: SHGO)
Leisner, Max und W. Sindermann	Das Kassen- und Rechnungswesen der Gemeinden, 3. Aufl. Herford und Bonn 1962 (zit.: KuRW)
Leue, Rudolf	Die Inanspruchnahme von Rücklagen und ihre haushaltsrechtliche Abwicklung, in: Gemhlt. 1969 S. 54
Levermann, Georg	Die Schulden des Bundes, der Länder und Gemeinden am 31. Dezember 1968, in: Bulletin 1969 S. 334
Lind, Erwin	Das neue Gemeindewirtschaftsrecht in Hessen, Heft 2: Vermögen, Schulden, Rücklagen, Heft 300 b der Vorschriftensammlung für die Gemeindeverwaltung in Hessen, Stuttgart 1956 (zit.: GWR)
Lindemann, Kurt	Die Niedersächsische Gemeindeordnung, Hannover 1955
Loschelder, Wilhelm	Die Rücklagenverordnung, in: Gemhlt. 1936 S. 101
ders.	Gedanken zur Vermögensrechnung, in: Gemhlt. 1941 S. 17
ders.	Die rechtlichen Sicherungen einer geordneten kommunalen Finanzwirtschaft, in: Gemhlt. 1956 S. 21
ders.	Die Gemeindeordnungen in der Bundesrepublik Deutschland, 3. Aufl., Stuttgart / Berlin / Köln / Mainz 1965

schelder, Wilhelm und Gustav Giere	Gemeindehaushaltsrecht, Kommentar zu den Gemeindehaushaltsverordnungen der Länder, 2. Aufl., Stuttgart und Köln 1964 (zit.: GemHVO)
schelder, Wilhelm und Werner Scheel	Kommentar zur Kassen- und Rechnungsverordnung für das Land Nordrhein-Westfalen, Stuttgart 1958 (zit.: NWKuRVO)
schelder, Wilhelm und Karl Zuhorn	Gemeindehaushaltsverordnung für das Land Nordrhein-Westfalen, Stuttgart und Köln 1954 (zit.: NWGemHVO)
ersen, Karl und Martin Neuffer	Niedersächsische Gemeindeordnung, Sonderdruck aus "Praxis der Gemeindeverwaltung" (Loseblattsammlung), Wiesbaden 1964 (zit.: NdsGO)
g, Johann, Theodor Maunz, Franz Mayer, Klaus Obermayer	Staats- und Verwaltungsrecht in Bayern, 2. Aufl., München 1964 (zit.: Mang, StuVerwR)
rder, Karl	Das Gemeindevermögen, Einzelschriften des Kommunalwissenschaftlichen Instituts an der Universität Berlin, Stuttgart und Berlin 1936 (zit.: Gemeindevermögen)
rs.	Rücklagen und Gemeindevermögen, in: Gemhlt. 1939 S. 273
rkull, Wilhelm	Die Deutsche Gemeindeordnung, Berlin und Eberswalde 1935
rkus, Karl	Erneuerungsrücklagen und Schuldentilgung, in: Gemhlt. 1937 S. 89
sson, Christoph	Bayerische Kommunalgesetze, Kommentar, 2. Aufl., München 1961 (zit.: BayGO)
unz, Theodor, Günter Dürig, und Roman Herzog	Grundgesetz, Kommentar (Loseblattsammlung), München 1971
ngert, Friedrich	Ausgaben von Bund, Ländern und Gemeinden für Investitionen in den Jahren 1950 bis 1963 in: WiSta. 1963 S. 455

ders.	Zur Finanzstruktur der kleinen Gemeinden in: KStZ 1962 S. 180
Meyer, E.H. und Gottfried Meulenberg	Genossenschaftsgesetz, 11. Aufl., München 1970
Meyer, Heinrich	Kommunale Unternehmen in Privatrechtsform, in: Gemhlt. 1957 S. 161
Most, Otto	Die Gemeindefinanzstatistik in Deutschla in: Gemeindefinanzen, II. Bd., 2. Teil, Schriften des Vereines für Socialpolitik Leipzig 1910 (zit.: GFinSt.)
Mülhaupt, L.	Das Problem der gemeindlichen Vermögensrechnung in betriebswirtschaftlicher und finanzwirtschaftlicher Betrachtung, in: ZfhF, 34. Jahrg., Leipzig 1940 S. 30
ders.	Grundsätzliches zum Problem der Vermögen statistik, in: AStatArch. Bd. 30 S. 36 (Jena 1941/4
ders.	Gemeindewirtschaft und Unternehmerwirtschaft in: Festgabe für Rudolf Johns, Hrsg. Ludwig Mülhaupt und Karl Oettle, Götting 1965, Bd. 4 der Studien der Forschungsgesellschaft für Staats- und Kommunalwirschaft e.V., Frankfurt a.M.
ders.	Die öffentliche Vermögensrechnung in: InstFSt, Heft 80, Bonn 1966, S. 105
ders.	Die Pläne zur Reform der ordentlichen Haushaltsrechnung in: DöH 1970 S. 74
ders.	Die Bestrebungen zur Reform der gemeindlichen Vermögensrechnung in: DöH 1970 S. 78
ders.	Probleme der kommunalen Vermögensrechnun in: DöH 1970 S. 117
Müller-Wieland	Die Verwaltung des gemeindlichen Liegenschaftsvermögens, in: Gemhlt. 1938 S. 77

Luntzke, Hans und Hans Schlempp	Kommentar zur Hessischen Gemeindeordnung mit Handbuch des Gemeinderechts, I. Bd.: Kommentar zur Hessischen Gemeindeordnung, Bad Homburg v.d.H. und Berlin 1954 (zit.: HeGO)
Lüthling, Hans	Das Haushaltslexikon des Gemeindevertreters, Bonn o.Jg. (zit.: Haushaltslexikon)
Mebinger, Robert	Verwaltungsrecht, Allgemeiner Teil, 2. Aufl., Stuttgart 1949
Micklisch, Hellmut	Das Recht der kommunalen Wirtschaftsbetriebe in der Bundesrepublik und in West-Berlin, Düsseldorf (Loseblattsammlung)
Nordsieck, Fritz	Die Eigenbetriebsverordnung, 3. Aufl., Stuttgart und Berlin 1941
Oldenbreit, Walter	Die Deutsche Gemeindeordnung in der im britischen Kontrollgebiet geltenden Fassung, 3. und 4. Aufl., Münster 1947
Oldenbreit, Walter und August Wilhelm Hensel	Gemeindeordnung, Amtsordnung, Gesetz über kommunale Gemeinschaftsarbeit und Kommunalwahlgesetz in Nordrhein-Westfalen, 12. Aufl., Münster 1964 (zit.: NWGO)
o.Verf.	Finanzen in: Landkreis 1971 S. 411
Pagenkopf, Hans	Einführung in die Kommunalwissenschaft, 2. Aufl., Münster 1960 (zit.: Einf.)
ders.	Gegenwartsprobleme der Gemeindefinanzwirtschaft, Schriftenreihe des Instituts "Finanzen und Steuern", Heft 67, Bonn 1963
ders.	Die fehlerhafte Haushaltssatzung, Schriftenreihe des Instituts "Finanzen und Steuern", Heft 79, Bonn 1965
ders.	Kommunalrecht, Köln / Berlin / Bonn / München 1971
ders.	Die Haushaltssatzung, Köln / Berlin / Bonn / München 1972
Parlow, Walter	Rücklagen im Gemeindehaushalt, Einzelschriften des Kommunalwissenschaftlichen Instituts an der Universität Berlin, Stuttgart und Berlin 1938 (zit.: Rücklagen)

Peters, Hans	Lehrbuch der Verwaltung, Berlin / Göttingen / Heidelberg 1949 (zit.: Verwaltungsrecht)
ders. (Hrsg.)	Handbuch der kommunalen Wissenschaft und Praxis, 3. Bd.: Kommunale Finanzen und K munale Wirtschaft, Berlin / Göttingen / delberg 1959, mit Beiträgen u.a. von
	van Aubel — Die gemischtwirtschaftlich Unternehmen, S. 877;
	Duhmer — Das aktive Gemeindevermöge im allgemeinen, S. 75;
	Giere — Kommunales Schuldenwesen, S. 186;
	Hettlage — Das gemeindliche Kapital- vermögen, S. 156;
	Jansen — Gemeindehaushaltsrecht, S.
	Zeiß — Kommunales Wirtschaftsrech und Wirtschaftspolitik, S.
Piduch, Erwin Adolf	Haushaltsreform in der Diskussion in: Gemhlt. 1969 S. 121
Popitz, Johannes	Der künftige Finanzausgleich zwischen Reich. Ländern und Gemeinden, Berlin 19 (zit.: Finanzausgleich)
Porsack, H.	Der ausserordentliche Haushalt für die Gemeinden mit mehr als 3000 Einwohnern, in: Gemeindetag 1938 S. 174
Possehl, Willi	Neuordnung des Gemeindehaushaltsrechts in: Gemhlt. 1971 S. 97
Rehn, Franz-Karl	Die Reform des kommunalen Haushaltsrecht in: Landkreis 1971 S. 423
Reichsgericht	Urteil vom 16.3.1910 V ZSen., Rep. V 353/09, in: RGZ 73 S. 157
dass.	Urteil vom 26.2.1938 VI 236/37 in: RGZ 157 S. 207
Reiss, Heinz	Leitfaden des Kommunalrechts, des kommu Wirtschaftsrechts und des Sparkassenrec in Nordrhein-Westfalen, Hannover 1960
Ruhberg, Carl	Gemeindewirtschaftsbetriebe, Bd. III de Schriftenreihe "Das Gemeinderecht in No rhein-Westfalen", 2. Aufl., Siegburg 19

...isch, Friedrich ...rnst Moritz	Gutachten des Reichssparkommissars über die Verwaltung der Stadt Halle, Halle 1934 (zit.: Gutachten Halle)
...	Gutachten des Reichssparkommissars über die Verwaltung der Stadt Mannheim, Mannheim 1932 (zit.: Gutachten Mannheim)
...s.	Gutachten des Reichssparkommissars über die Verwaltung der Stadt Stuttgart, Stuttgart 1932 (zit.: Gutachten Stuttgart)
...zmann, Heinrich ...nd Egon Schunk	Das Selbstverwaltungsgesetz für Rheinland-Pfalz, Kommentar, 2. Aufl., Siegburg 1955 (zit.: RhPfGO)
...tler, Herbert	Zum kommunalen Finanzsystem, in: Städtetag 1957 S. 495
...attenfroh, Max	Deutsche Gemeindeordnung, München / Berlin / Leipzig 1935
...auwecker, Heinz ...nd Paul Münch	Gesetz über die Eigenbetriebe der Gemeinden in Baden-Württemberg, Stuttgart 1963 (zit.: BadWüEBG)
...neel, Werner	Die kommunale Schuldenwirtschaft, in: Praxis der Gemeindeverwaltung, Wiesbaden (Loseblattsammlung) B 8 NW (zit.: Schuldenwirtschaft)
...niefer, Josef	Rücklagenverordnung und Steuerrecht, in: KStZ 1957 S. 11
...himmel, Wilhelm	Für und wider die Rücklagen, in: Gemhlt. 1955 S. 101
...rs.	Finanzpolitik der Gemeinden in der Konjunktur, in: Gemhlt. 1956 S. 164
...nlie, Hermann	Die gemeindliche Vermögensvollrechnung und ihre Rechtsgrundlagen, Diss. Münster 1968 (zit.: Vermögensvollrechnung)
...hmid, Carl	Die Rücklagenverordnung, Stuttgart und Berlin 1938 (zit.: RücklVO)

ders.	Veräusserungserlöse und Erneuerungsrücklage, in: Gemhlt. 1938 S. 283
ders.	Die Gemeindehaushaltsverordnung, Stuttgart und Berlin 1939 (zit.: GemHVO)
ders.	Inhalt der Vermögensrechnung - Gemeindewirtschaftlicher Vermögensbegriff, in: Gemhlt. 1951 S. 38
ders.	Darlehen für Eigenbetriebe und Haushaltssatzung, in: Gemhlt. 1955 S. 104
ders.	Verstärkung der Rücklagenbildung, in: Gemhlt. 1956 S. 61
ders.	Die fehlende Verordnung über die Verwaltung und Nachweisung des Gemeindevermögens, in: Gemhlt. 1960 S. 217
ders.	Gemeindewirtschaftrecht, 7. Aufl., Stuttgart / Berlin / Köln / Mainz 1966
Schmitz, G.	Einzelfragen des künftigen Rücklagenrechts, in: Gemhlt. 1957 S. 81
Schmitz, Josef	Die Finanzierung und Veranschlagung von Investitionen nach dem Gemeindewirtschaftrecht, in: SKV 1959 S. 31
Schneider, Ludwig	Gemeinderecht in Hessen, 2. Aufl., Göttingen 1961
Schoenherr	Die wirtschaftliche Betätigung der Gemeinden in: StuSVerw. 1935 S. 167, 183, 203, 22 247, 269, 355, 379, 400, 469; 1936 S. 8 26, 53, 96, 120
Scholz-Fischer	Klein-Kommentar zum GmbH-Gesetz, 7. Auf Köln 1970
Schulze, R. und E. Wagner	Reichshaushaltsordnung, 3. Aufl., Berlin 1934, unverändert Neudruck Berlin 1952

chumann, Alwin	Die Vermögensrechnung der Gemeinden, Berlin 1944
chütz, Hermann	Haushalts-, Kassen- und Rechnungswesen der Gemeinden, Köln und Berlin 1957
chwab, Alfred und Walter Gehring	Badische Kassen- und Rechnungsverordnung, Freiburg i.Br., o.Jg. (zit.: BadKuRVO)
chwab, Alfred	Der Reformentwurf des Gemeindehaushaltsrechts für Baden-Württemberg, in: DöH 1970 S. 82
emner, R.	Der Vermögensnachweis der Gemeinden, in: Gemhlt. 1936 S. 13
enf, Paul	Die saarländische Haushaltsreform, in: FA nF Bd. 17 S. 169 (Tübingen 1956/57)
pielhagen, W.	Gedanken zur Vermögenswirtschaft der Gemeinden, in: Gemhlt. 1935 S. 269; RuLd. 1935 S. 222
ers.	Gedanken zur Bewertung des Gemeindevermögens, in: RuLd. 1936 S. 8
tatistisches Bundesamt (Hrsg.)	Statistisches Jahrbuch für die Bundesrepublik Deutschland 1964, Stuttgart und Mainz 1964
. Staudinger, Julius	Kommentar zum Bürgerlichen Gesetzbuch, 11. Aufl., V. Bd., 1. Teil, Berlin 1954
teding, Herbert	Zur Neuordnung des Rücklagenrechts in Niedersachsen, in: Gemhlt. 1957 S. 29
teenbock, Reiner	Die kommunale Verschuldung 1968 und 1969, in: Gemhlt. 1970 S. 105
ers.	Mögliche Auswirkungen der Haushaltsreform des Bundes auf das Gemeindehaushaltsrecht, in: Gemhlt. 1969 S. 178
tenger, Hermann	Das neue Vermögens- und Haushaltsrecht der deutschen Gemeinden, 2. Aufl., Berlin und München 1939 (zit.: Haushaltsrecht)

Stern, Klaus und Günter Püttner	Die Gemeindewirtschaft, Recht und Realität, Bd. 8 der Schriftenreihe des Vereins für Kommunalwissenschaften e.V. Berlin, Stuttgart / Berlin / Köln / Mainz 1965 (zit.: Gemeindewirtschaft)
Stier-Somlo, Fritz (Hrsg.)	Handbuch des Kommunalen Verfassungs- und Verwaltungsrechts in Preussen, II. Bd., 2. Hauptteil: Das Recht der kommunalen Finanzverwaltung, Oldenburg i.Gr. 1917 mit Beiträgen u.a. von Buck, L. Etat-, Kassen- und Zahlungs-, Rechnungs- und Revisionswesen, Vermögen-, Schulden- und Anleihewesen, Gemeindeanstalten und Betriebe, S. 1
Stork, Hans	Der Gemeindekredit, Berlin / Stuttgart / München 1935
ders.	Die Eigenbetriebsverordnung, München und Berlin 1939
Strölin	Die wirtschaftliche Betätigung der Gemeinden, in: Gemeindetag 1935 S. 229
Surén, Friedrich-Karl	Die Gemeindeordnungen in der Bundesrepublik, Bd. II, Gemeindewirtschaftsrecht, Köln / Berlin / München / Bonn 1960 (zit.: GWR)
Surén, Friedrich-Karl und Wilhelm Loschelder	Die Deutsche Gemeindeordnung, Kommentar, Bd. II, Berlin 1940
Taxis	Kassenbestände und Rücklagenbildung - Gemeindewirtschaftliche Tagesfragen, in: Gemhlt. 1970 S. 79
Theißig	Die haushaltsrechtliche Stellung der gemeindlichen Eigenbetriebe; Wirtschaftsplan und Haushaltsplan, in: Gemhlt. 1939 S. 61
Varnholt, W.	Rücklagen aus heutiger Sicht, in: Gemhlt. 1958 S. 61

Verfassungsgerichtshof für den Freistaat Bayern	Urteil vom 23.12.1957 - Vf. 107, 114, 117 - VII - 56, in: BayGVBl. 1958 S. 13
Vreden, Helmut	Das Investitionsprogramm als Grundlage der kommunalen Finanzplanung in: Gemhlt. 1973 S. 5
Vialon, Friedrich Karl	Haushaltsrecht, Kommentar zur Haushaltsordnung (RHO) und zu den Finanzbestimmungen des Bonner Grundgesetzes, 2. Aufl., Berlin und Frankfurt a.M. 1959
Wawerla, W. und L. Ambrosius	Das Haushaltsrecht, Grundriß des Verwaltungsrechts, Bd. 1, 2. Aufl., Düsseldorf 1958
Willeke, Friedrich Wilhelm	Das Finanzrecht der Gemeinden und Gemeindeverbände, 1. und 2. Aufl., Münster/W. 1947
Willeke, Friedrich Wilhelm und Heinrich Bürgel	Haushaltsplan der Gemeinde. Eine Einführung in das Gemeindehaushaltsrecht, Recklinghausen 1966
Winckelmann, Hans	Erfordernisse einer gemeindlichen Vermögensrechnung, in: Städtetag 1953 S. 238
ders.	Gemeindliche Vermögensrechnung, Stuttgart und Köln 1959 (zit.: Vermögensrechnung)
Winkelmeyer, August	Kommunale Schuldaufnahme, in: BayBgm. 1952 S. 65
Winkler, Ernst-Günter	Aufgaben und Grenzen der gemeindlichen Kreditnahme, Nr. 45 der Schriftenreihe des IFO-Instituts für Wirtschaftsforschung, München 1961 (zit.: Kreditnahme)
Wolff, Hans J.	Verwaltungsrecht, Bd. I, 8. Aufl., München und Berlin 1971; Bd. II, 3. Aufl., München und Berlin 1970; Bd. III, 2. Aufl., München und Berlin 1967 (zit.: VerwR I, II, III)
Zeiß, Friedrich	Die Versorgungs- und Verkehrsbetriebe als wirtschaftliche Unternehmen der Gemeinden nach den Deutschen Gemeindeordnungen, in: DÖV 1958 S. 201

ders.	Das Eigenbetriebsrecht der gemeindlichen Betriebe, 2. Aufl., Stuttgart 1962 (zit.: EBVO)
Zeitler, Ralf Walter Bitter und Bernhard v. Derschau	Deutsche Gemeindeordnung vom 30.1.1935, 4. Aufl., Berlin 1939
Zimmermann, Franz	Der Kommunalkredit in der Kapitalmarktkrise 1965, in: Gemhlt. 1965 S. 217
Zuhorn	Zweifelsfragen aus dem Rücklagenrecht, in: Gemhlt. 1938 S. 29, 129; 1939 S. 77,
ders.	Fragen zum Allgemeinen Kapitalvermögen, in: Gemhlt. 1940 S. 227
ders.	Die innere Verschuldung beim Allgemeinen Kapital- und Allgemeinen Grundvermögen, in: Gemhlt. 1940 S. 37, 139

I. Einleitung

Die Finanzierung der vermögenswirksamen Ausgaben gehört zu den schwierigsten Problemen der Gemeinden und Gemeindeverbände. Nach dem Zusammenbruch sahen sich die Gemeinden vor die Aufgabe gestellt, die zerstörten Einrichtungen und Anstalten wiederaufzubauen, erhalten gebliebene zur Aufnahme der Heimatvertriebenen, Flüchtlinge und Evakuierten zu erweitern und den aufgestauten Bedarf zu befriedigen[1]. Eigene Mittel besaßen sie dazu kaum, da die Einnahmequellen nur spärlich flossen und die Rücklagen verloren gegangen waren. Hinzu kamen die Währungsreform und die Regelung in § 32 Abs. 1 Nr. 2 AKG. Die Gemeinden beschritten daher in erheblichem Umfang den Weg der Fremdfinanzierung[2].

Der zügige Wiederaufbau der gemeindlichen Einrichtungen und Anstalten änderte an dieser ungünstigen Finanzlage praktisch nichts. Die Aufgaben der Gemeinden und die Anforderungen der Einwohner wuchsen ständig und damit der Finanzbedarf zum Ausbau von Schulen, Krankenhäusern, Straßen und wirtschaftlichen Unternehmen. Während der Deutsche Städtetag im Jahre 1962 den Bedarf bis zum Jahre 1970 noch mit 157 Mrd. DM bezifferte[3], wurde er 1971 bereits mit 400 Mrd. DM für die Jahre 1971 bis 1980 geschätzt[4]. Gleichzeitig erreichte die Verschuldung der Gemeinden und Gemeindeverbände zum 31.12.1971 den Betrag von 53,21 Mrd. DM an Fremdschulden einschl. der Schulden gegenüber Gebietskörperschaften und von 2,32 Mrd. DM an inneren Schulden[5].

---

1) Vgl. Dreydoppel-Kraffke, Darlehen, S. 5 f.
2) Vgl. Mengert, WiSta 1963 S. 458 f.: In den Jahren 1950 bis 1961 standen den gemeindlichen Investitionen von rd. 42,3 Mrd. DM Schuldaufnahmen - ohne Zuweisungen und Darlehen anderer Gebietskörperschaften und des Lastenausgleichsfonds - von rd. 16,5 Mrd. DM gegenüber.
3) O.Verf., Städtetag 1962 S. 229
4) O.Verf., Landkreis 1971 S. 423
5) FuSt 31.12.1971 S. 6

Bei einer derartigen Entwicklung erscheint es unbedingt erforderlich, die Probleme, die mit der Finanzierung vermögenswirksamer Ausgaben zusammenhängen, einer endgültigen Lösung zuzuführen. Diese Untersuchung versucht, dazu einen Beitrag zu leisten. Die Problematik der Fremdfinanzierung ist dabei bewußt ausgeklammert worden - obwohl die zur Tilgung und Verzinsung erforderlichen Mittel letztlich auch aus dem ordentlichen Haushaltsplan stammen -, weil dem Schuldenwesen der Gemeinden seit jeher große Aufmerksamkeit gewidmet worden ist. Außerdem werden nur die Vorschriften der Gemeindeordnungen und der dazu ergangenen Rechtsverordnungen in die Untersuchung einbezogen. Die Bestimmungen über die Haushalts- und Wirtschaftsführung der Gemeindeverbände sind entweder entsprechend anzuwenden[6] oder enthalten keine sachlichen Abweichungen[7], so daß sie vernachlässigt werden können. Ebenso sind die in den Stadtstaaten geltenden Vorschriften, die überwiegend nicht dem Gemeinderecht zugehören, bei dieser Untersuchung nicht berücksichtigt worden.

Ausgelöst durch die Reform des Haushaltsrechts des Bundes und der Länder - es sei nur auf das Haushaltsgrundsätzegesetz und die Verpflichtung des Bundes und der Länder gem. § 1 S. 2 des Gesetzes verwiesen, ihr Haushaltsrecht bis zum 1.1.1972 nach den Grundsätzen dieses Gesetzes zu regeln - wird aber das Gemeindehaushaltsrecht mit Wirkung von 1.1.1974 wesentliche

---

6) Vgl. § 2 NWAmtsO; § 16 RhPfAmtsO; § 22 SaAmtsO; § 18 SHAmtsO; §§ 41 ff. BadWüLKrO; §§ 52 f. HeLKrO; §§ 65 ff. NdsLKrO; §§ 42 ff. NWLKrO; § 31 RhPfLKrO; § 51 SaLKrO; §§ 57 f. SHKrO; § 14 RhPfBezO; §§ 23 ff. NWLVerbO; §§ 18 ff. HoSVG

7) Vgl. §§ 55 ff. BayLKrO; §§ 53 ff. BayBezO

Änderungen erfahren. Aufgrund der Musterentwürfe des VI. Teils der Gemeindeordnung vom 3.3.1971 und der Gemeindehaushaltsverordnung vom 22.3.1972, die der Unterausschuß "Gemeindehaushaltsrecht" des Arbeitskreises III der Arbeitsgemeinschaft der Innenminister der Bundesländer erarbeitet hat (abgedruckt bei Depiereux, Haushaltsrecht, Anhang 1 und 2), haben die Länder Nordrhein Westfalen und Schleswig-Holstein inzwischen das Gemeindehaushaltsrecht reformiert und angeordnet, daß die Gemeinden die Haushalte des Haushaltsjahres 1974 erstmals nach den Vorschriften des neuen Haushaltsrechts aufzustellen haben. Da diese Reform sich vor allem auch auf die Finanzierung der vermögenswirksamen Gemeindeausgaben auswirkt, soll sie insoweit in einem besonderen Abschnitt dargestellt werden.

II. Vermögenswirksame Ausgaben

Die Vorschriften der Gemeindeordnungen und der dazu ergangenen Durchführungsverordnungen bestimmen im einzelnen, unter welchen Voraussetzungen Ausgaben im ordentlichen oder außerordentlichen Haushaltsplan veranschlagt werden dürfen. Da die Voraussetzungen je nach der Art des Haushaltsplans verschieden sind, ist es von wesentlicher Bedeutung, die vermögenswirksamen Ausgaben richtig einzuordnen.

1. Fehlen einer gesetzlichen Begriffsbestimmung

Die Einordnung wird dadurch erschwert, daß die Gesetzgeber den Begriff der vermögenswirksamen Ausgabe bisher nicht festgelegt haben. Weder die Gemeindeordnungen noch die Gemeindehaushaltsverordnungen[8)] sagen etwas über diesen Begriff aus. Rechtsverordnungen über den Nachweis, die Verwaltung oder Bewertung des Ge-

8) Vgl. insbesondere den umfangreichen Katalog von Begriffsbestimmungen in § 48 GemHVO, HeGemHVO, NWGemHVO

meindevermögens, die eine gesetzliche Begriffsbestimmung erwarten lassen, sind nicht ergangen, weil die zuständigen Stellen von ihrer Ermächtigung[9] noch keinen Gebrauch gemacht haben. Auch der Bundesminister der Finanzen hat bis jetzt nur in dem Entwurf einer Buchführungs- und Rechnungslegungsordnung für das Vermögen des Bundes eine Festlegung des Begriffs versucht. Die Begriffsbestimmung ist also vorerst der Wissenschaft und Praxis überlassen.

2. Versuch einer Umschreibung des Begriffs

Nach § 3 Abs. 1 Nr. 5 VBRO sind vermögenswirksame Haushaltseinnahmen und -ausgaben solche Einnahmen und Ausgaben, "die den Wert des in der Vermögensrechnung nachzuweisenden Vermögens und der nachzuweisenden Schulden verändern". Die Vorschrift stellt also nicht darauf ab, ob sich das Vermögen in seiner Gesamtheit vermehrt oder vermindert, sondern ob Teile des Vermögens, des Aktivvermögens oder der Schulden, in ihrem Wert verändert werden[10]. Im übrigen setzt sie den Inhalt der Vermögensrechnung sowie den Begriff des Vermögens und der Schulden als bekannt voraus.

Das Gemeindewirtschaftsrecht wird von den gleichen Vorstellungen beherrscht. In der Vermögensrechnung sind der Anfangsbestand, die Änderungen des Vermögens und der Schulden und ihr Endbestand nach der Ordnung nachzuweisen, die sich aufgrund der - noch nicht erlassenen - Verordnungen über den Nachweis, die Verwaltung

---

9) Vgl. § 148 Nr. 25 BadWüGO; Art. 123 Nr. 1 BayGO; § 90 Abs. 2 Buchst. a) BrhVerf.; § 125 Abs. 3 Satz 2 HeGO; § 142 Nr. 2 NdsGO; § 119 Abs. 2 Buchst. a) NWGO; § 119 Abs. 2 Nr. 4 RhPfGO; § 136 Abs. 2 Nr. 3 SaGO; § 134 Abs. 2 Buchst. a) SHGO

10) Vgl. Helmert-König, VBRO, § 3 Anm. 5; ebenso Schwab-Gehring, BadKuRVO, S. 167 f.; Wawerla-Ambrosius, Haushaltsrecht, S. 285

und Bewertung des Vermögens ergibt[11]. Nur § 73 Abs. 1 BadKuRVO fordert außerdem den Nachweis des Reinvermögens. Im Sachbuch für das Vermögen sind ebenfalls der Anfangsbestand des Vermögens und der Schulden, die Änderungen im laufenden Rechnungsjahr und der Endbestand nachzuweisen[12]. Darüber hinaus ist von besonderer Bedeutung, daß das Sachbuch für Vermögen für Haushaltseinnahmen und -ausgaben zu führen ist, die den Vermögens- oder Schuldenstand der Gemeinde verändern[13], nach der Begriffsbestimmung des § 3 Abs. 1 Nr. 5 VBRO also für vermögenswirksame Einnahmen und Ausgaben. Eine sachlich übereinstimmende Definition der vermögenswirksamen Ausgaben gibt auch Senf. Er versteht darunter alle Ausgaben, die das in der Vermögensrechnung nachzuweisende Vermögen und die dort nachzuweisenden Schulden erhöhen oder vermindern[14]. Danach ist also ebenfalls die Veränderung des Aktivvermögens oder der Schulden und nicht des Gesamtvermögens entscheidend.

Auch Berkenhoff scheint eine solche Begriffsbestimmung vorzuschweben, obwohl er den Begriff der vermögenswirksamen Ausgabe nicht ausdrücklich festlegt. Er zählt - neben der Gesamtheit der unbeweglichen und beweglichen Sachen, die im Eigentum der Gemeinde stehen - zum Gemeindevermögen nur solche "Forderungen, deren Träger die Gemeinde ist, soweit es sich um Forderungen handelt, deren Erfüllung den Bestand oder die Schichtung des Gemeindevermögens verändert"[15].

---

11) Vgl. § 73 Abs. 1 BadKuRVO; § 92 KuRVO, HeKuRVO, NWKuRVO; § 81 NdsKRPVO sowie Gollasch, Haushaltswesen, S. 123
12) Vgl. § 55 KuRVO, NWKuRVO; § 55 Abs. 1 S. 2 HeKuRVO; übereinstimmend § 86 BHO
13) Vgl. § 55 KuRVO, NWKuRVO; § 55 Abs. 1 S. 1 HeKuRVO; ferner Loschelder-Scheel, NWKuRVO, § 55 Anm. 2; Hettlage-Loschelder, KuRVO, § 55 Anm. 4
14) FA nF Bd. 17 S. 189
15) Gemeindevermögensordnung (§ 2 Abs. 1 des Entwurfs), S. 13

Eine kritische Betrachtung des Begriffs "vermögenswirksame Ausgabe" kann zu keinem anderen Ergebnis führen. Bereits nach dem Wortlaut handelt es sich um Ausgaben, die auf das Vermögen einwirken. Da der Vermögenswirtschaft etwa zugeführt wird, kann diese Einwirkung nur in einer Vermehrung des Aktivvermögens oder in einer Verminderung der Schulden bestehen. Eine Beschränkung der Einwirkung auf Veränderungen des Reinvermögens ist dagegen abzulehnen. Vermögensrechnung und Haushaltsplan müssen einander entsprechen, wenn die Folgen der gegenseitigen Beeinflussung erkennbar werden sollen. Im Haushaltsplan sind aber die Einnahmen und Ausgaben in voller Höhe zu veranschlagen, Saldierungen sind nicht zulässig[16]. Das Reinvermögen ergibt sich demgegenüber aus der Saldierung von Aktivvermögen und Schulden. Selbst erhebliche Veränderungen des Aktivvermögens und der Schulden brauchten folglich die Höhe des Reinvermögens nicht zu beeinflussen, da der Saldo wiederum der gleiche sein könnte. Wäre die Einwirkung auf die Höhe des Reinvermögens jedoch ein Begriffsmerkmal der vermögenswirksamen Ausgabe, könnte in diesem Falle keine vermögenswirksame Ausgabe vorliegen, es dürften also auch keine derartigen Ausgaben im Haushaltsplan veranschlagt werden. Ein solches Ergebnis wäre mit den Grundsätzen der Vollständigkeit und der Bruttoveranschlagung nicht zu vereinbaren. Vermögenswirksame Ausgaben sind demnach Ausgaben, die den Wert des Gemeindevermögens

16) Vgl. § 10 Abs. 1 GemHVO, HeGemHVO, NWGemHVO

erhöhen oder die Schulden vermindern.

III. Gemeindevermögen

Der Begriff der vermögenswirksamen Ausgabe ist damit aber nur unzureichend umschrieben, solange die Begriffe "Gemeindevermögen" und "Schulden" nicht geklärt sind. Eine Umschreibung des Begriffs der Schulden soll allerdings nur gegeben werden, soweit er zur Abgrenzung der inneren Darlehen von den Fremdkrediten notwendig ist.

1. Fehlen einer gesetzlichen Begriffsbestimmung im Gemeindewirtschaftsrecht

Der Gesetzgeber hat den Begriff des Gemeindevermögens bisher ebensowenig festgelegt wie den der vermögenswirksamen Ausgabe. Er ist schon darauf hingewiesen worden, daß eine Begriffsbestimmung in den Verordnungen über den Nachweis, die Verwaltung und Bewertung des Gemeindevermögens erwartet wird[17]. Da die Gemeindeverwaltungen mit diesem Begriff jedoch arbeiten müssen, hat es an Versuchen einer Umschreibung nicht gefehlt.

2. Allgemeiner Begriff des Vermögens

Ausgangspunkt der Definitionsversuche ist regelmäßig ein allgemeiner Vermögensbegriff, der aus

17) Vgl. etwa Kunze-Schmid, BadWüGO, § 78 Anm. II 2.

dem Bürgerlichen Gesetzbuch abgeleitet wird. Das ist nicht unproblematisch, weil das Bürgerliche Gesetzbuch keinen einheitlichen Vermögensbegriff kennt. Je nach dem Sinn und Zweck der einzelnen Vorschrift versteht das Gesetz unter Vermögen die Aktiva und die damit in wirtschaftlichem Zusammenhang stehenden Schulden, das Reinvermögen oder nur das Aktivvermögen[18]. Es bedarf also weiterer Abgrenzungsmerkmale, um einen Vermögensbegriff des Bürgerlichen Gesetzbuches auf das Gemeindevermögen übertragen zu können[19].

3. Abgrenzungsmerkmale des Gemeindevermögens

Diese Abgrenzungsmerkmale sind dem Gemeindewirtschaftsrecht zu entnehmen.

a) Gegenüberstellung von Vermögen und Schulden

Die Grundvorstellungen der Gesetzgeber über das Gemeindevermögen ergeben sich bereits aus der Systematik der Gemeindeordnungen. In Anlehnung an die Deutsche Gemeindeordnung unterscheiden alle Gemeindeordnungen in der Bundesrepublik zwischen

---

18) Vgl. dazu Staudinger-Böhmer, BGB, § 1922 Rdnr. 72 bis 75; Erman-Groepper, BGB, § 310 Anm. 3

19) Zumindest ungenau daher Berkenhoff-Sindermann, Haushaltswesen, S. 124, die den Begriff des Gemeindevermögens mit "dem Vermögensbegriff des Bürgerlichen Gesetzbuches" gleichsetzen

dem Gemeindevermögen und den Schulden[20]. Beide Bereiche sind streng voneinander getrennt und durch besondere Vorschriften geregelt. Die Bestimmungen, die zum Gemeindevermögen ergangen sind, betreffen nicht die Schulden, sondern beziehen sich nur auf die Aktivwerte. Aus der Systematik der Gesetze ist daher zu schliessen, dass die Gemeindeordnungen unter Gemeindevermögen nur das Aktivvermögen verstehen[21]. Der gegenteiligen Meinung von Blumenstein, der das öffentliche Vermögen als die einem Gemeinwesen privatrechtlich zustehenden Sachen und geldwerten Rechte, vermindert um die jenen Vermögenswerten gegenüberstehenden privatrechtlichen Verbindlichkeiten, umschreibt[22], kann also - zumindest für den Bereich des Gemeindevermögens - nicht gefolgt werden.

---

20) Vgl. III. Teil, 2. und 4. Abschn. der BadWüGO; III. Teil, 1. und 3. Abschn. der BayGO und der SaGO; VI. Teil, 1. und 3. Abschn. der BrhVerf., der HeGO, der NdsGO, der NWGO und der SHGO; IV. Teil, 1. und 3. Abschn. der RhPfGO

21) Ebenso Berkenhoff-Sindermann, Haushaltswesen, S. 124; Galette-Laux, SHGO, § 76 Anm. 1 a); Kußmaul, GWR, S. 10; Surén-Loschelder, DGO, § 60 Anm. 2; ferner Duhmer, HkWP, S. 75; Gönnenwein, Gemeinderecht, S. 445; Helmreich-Widtmann, BayGO, Vorbem. vor Art. 61; Kunze-Schmid, BadWüGO, § 78 Anm. II. 1; Lindemann, NdsGO, Anm. zu § 82; Lüersen-Neuffer, NdsGO, § 82 Anm. 1; Marder, Gemeindevermögen, S. 8; Muntzke-Schlempp, HeGO, § 92 Anm. II; Pagenkopf, Einf., S. 133; Surén, GWR, S. 4, Stenger, Haushaltsrecht, S. 5

22) HdFW Bd. I S. 102 f.; ferner Buck, HkVVR, II. Bd. S. 57

b) Zuordnung des Vermögens

Die Begriffsbestimmung Blumensteins ist dennoch nicht ohne Interesse. Blumenstein beschränkt das öffentliche Vermögen auf die einem Gemeinwesen privatrechtlich zustehenden Sachen, geldwerten Rechte und Verbindlichkeiten. Mülhaupt ordnet einer Gemeinde dagegen alle Sachen und Rechte zu, die irgendwie der öffentlichen Aufgabenerfüllung dienen[23]. Diese Zuordnung, die weniger auf rechtlichen als auf wirtschaftlichen Überlegungen beruht, ist den Gemeindeordnungen jedoch fremd.

Die Vorschriften über den Erwerb und die Veräusserung von Vermögen stellen auf den rechtlichen Eigentumsbegriff ab[24]. Das zeigt vor allem ein Vergleich mit den Bestimmungen über die wirtschaftliche Betätigung der Gemeinde, die ausdrücklich die Übernahme eines wirtschaftlichen Unternehmens erwähnen[25] und damit auch die Fälle umfassen, in denen die Gemeinde zwar nicht das Eigentum, aber die Verfügungsmacht erlangt[26]. Ferner spricht dafür das Verbot, Gemeindegliedervermögen

---

23) AStatArch. Bd. 30 S. 41; vgl. auch InstFSt, Heft 80 S. 121
24) Vgl. §§ 79 ff. BadWüGO; Art. 62, 64, BayGO; §§ 54 ff. BrhVerf.; §§ 93 ff. HeGO; §§ 83 ff. NdsGO; §§ 63 ff. NWGO; §§ 74 ff. RhPfGO; § 77 ff. SaGO; §§ 77 ff. SHGO
25) Vgl. § 85 Abs. 1 BadWüGO; Art. 75 Abs. 1 BayGO; § 98 Abs. 1 HeGO; § 89 Abs. 1 NdsGO; § 69 Abs. 1 NWGO; § 80 Abs. 1 RhPfGO; § 83 Abs. 1 SaGO; § 82 Abs. 1 SHGO
26) Vgl. etwa Kottenberg, NWGO, § 69 Anm. II

in Privatvermögen der Nutzungsberechtigten umzuwandeln[27]. Schließlich läßt auch eine kritische Würdigung der gesamten Vorschriften über das Gemeindevermögen keinen gegenteiligen Schluß zu. Der Gemeinde ist daher nur das ihr privatrechtlich zustehende Aktivvermögen zuzuordnen[28].

Mit dieser Umschreibung ist zwar ein Vermögensbegriff gefunden, der mit einem der aus dem Bürgerlichen Gesetzbuch abgeleiteten Begriffe übereinstimmt, eine Definition des Gemeindevermögens ist dagegen noch nicht gegeben, weil die Gemeindeordnungen weitere Einschränkungen enthalten.

c) Trennung von Vermögens- und Haushaltswirtschaft

Nach der Systematik der Gemeindeordnungen ist nicht nur zwischen dem Vermögen und den Schulden, sondern auch zwischen dem Vermögen, den Schulden

---

27) Vgl. § 83 Abs. 3 BadWüGO; § 96 Abs. 1 HeGO; § 87 Abs. 2 NdsGO; § 66 Abs. 2 NWGO; § 78 Abs. 2 RhPfGO; § 81 Abs. 2 SaGO; § 80 Abs. 2 SHGO

28) Ebenso § 3 Abs. 1 Nr. 1 Buchst. a) VBRO; Berkenhoff, Gemeindevermögensordnung, S. 13, 35; Duhmer, HkWP, S. 76 f.; Galette-Laux, SHGO, § 76 Anm. 1 a); Gönnenwein, Gemeinderecht, S. 445; Kirsten, Gemeinde-Finanzen, S. 84; Marder, Gemeindevermögen, S. 8; Masson, BayGO, Art. 61 Anm. 1; Pagenkopf, Einf., S. 133; Peters, Verwaltungsrecht, S. 309; RG in RGZ Bd. 73 S. 157; Salzmann-Schunk, RhPfGO, § 70 Anm. 2; Surén, GWR, S. 4; Winckelmann, Anlage 1 S. 2

und dem Gemeindehaushalt zu unterscheiden[29]. Die zum Gemeindehaushalt ergangenen Vorschriften befassen sich im wesentlichen mit der Haushaltssatzung, dem Haushaltsplan und der Bewirtschaftung der Haushaltsmittel; Regelungen für die Vermögens- und Schuldenwirtschaft enthalten sie nicht. Dementsprechend stellt der Haushaltsplan eine Zusammenstellung der voraussichtlichen Einnahmen und Ausgaben der Gemeinde für ein Rechnungsjahr dar[30], während die Nachweisung über den Stand des Vermögens und der Schulden lediglich eine seiner Anlagen bildet[31].

Aus dieser systematischen Unterscheidung zwischen Vermögens- und Haushaltswirtschaft folgt, dass die der Haushaltswirtschaft zuzuordnenden Gegenstände nicht zum Gemeindevermögen gerechnet werden

---

29) Vgl. III. Teil, 5. Abschn. der BadWüGO; III. Teil, 4. Abschn. der BayGO und der SaGO; VI. Teil, 4. Abschn. der BrhVerf., der HeGO, der NdsGO, der NWGO und der SHGO; IV. Teil, 4. Abschn. der RhPfGO

30) Vgl. § 100 Abs. 2 S. 1 BadWüGO; Art. 91 Abs. 1 S. 1 BayGO; § 71 Abs. 1 S. 1 BrhVerf.; § 114 Abs. 1 HeGO; § 108 Abs. 1 NdsGO; § 87 Abs. 1 NWGO; § 98 Abs. 1 S. 1 RhPfGO; § 102 Abs. 2 S. 1 SaGO; § 100 Abs. 1 SHGO; § 48 Nr. 1 GemHVO, NWGemHVO; § 48 Nr. 18 HeGemHVO; ferner Pagenkopf, Einf., S. 165; Wolff, VerwR III, § 164 II. a)

31) Vgl. § 7 Nr. 3 GemHVO und BadGemHVO; § 7 Abs. 1 Nr. 1 HeGemHVO; § 7 Nr. 2 NWGemHVO

können[32].

Für die Bestände des ausserordentlichen Haushaltsplans kann nichts anderes gelten[33]. Dass sie fast ausschliesslich der Beschaffung von Vermögensgegenständen dienen[34], vermag eine Hinzurechnung zum Gemeindevermögen nicht zu begründen. Der Haushaltsplan gliedert sich zwar in einen ordentlichen und einen ausserordentlichen Haushaltsplan[35], die verschiedenen Vorschriften unterliegen; es handelt sich dabei aber nicht um zwei selbständige Haushaltspläne, sondern um Teile eines einzigen zusammenfassenden Haushaltsplans[36], die nicht ohne weiteres auseinandergerissen und einerseits der Haushaltswirtschaft, andererseits der Vermögenswirtschaft zugeordnet werden können. Die Zugehörigkeit einer Ausgabe zum ordentlichen oder ausserordentlichen Haushaltsplan bestimmt sich nicht nach ihrer Vermögenswirksamkeit, sondern hängt allein von der Art der sie deckenden Ein-

---

32) Ebenso Berkenhoff, Gemeindevermögensordnung, S. 43; Berkenhoff-Sindermann, Haushaltswesen, S. 125; Gönnenwein, Gemeinderecht, S. 445; Helmert, HKuRW, S. 300; Hettlage-Loschelder, GemHVO, § 21 Anm. 3; Kirsten, Gemeinde-Finanzen, S. 84; Loschelder-Scheel, NWKuRVO, Anm. zu § 92; Marder, Gemeindevermögen, S. 9, 11; Muntzke-Schlempp, HeGO, § 92 Anm. II; Peters, Verwaltungsrecht, S. 309; Surén, GWR, S. 6; Surén-Loschelder, DGO, § 60 Anm. 2 a) bb)

33) So aber Kunze-Schmid, BadWüGO, § 78 Anm. II. 2; Schmid, Gemhlt. 1960 S. 219; Winckelmann, Vermögensrechnung, S. 17

34) So Schmid, Gemhlt. 1960, S. 219 unter Hinweis auf § 1 Abs. 3 GemHVO

35) Vgl. § 1 Abs. 1 GemHVO, BadGemHVO, HeGemHVO und NWGemHVO

36) Vgl. die Begriffsbestimmungen in § 48 Nr. 1 GemHVO, NWGemHVO; § 48 Nr. 18 HeGemHVO; sowie Hettlage-Loschelder, GemHVO, § 1 Anm. 4; Jansen, HkWP, S. 248

nahme ab[37]. Zur Beschaffung von Vermögensgegenständen können daher die Mittel des ordentlichen und des ausserordentlichen Haushaltsplans herangezogen werden. Umgekehrt können im ausserordentlichen Haushaltsplan Ausgaben mit anderer Zweckbestimmung veranschlagt werden; ausgenommen sind lediglich fortdauernde Ausgaben[38]. Eine Aufteilung, wie Schmid[39] sie vorschlägt, die Kassenbestände und Kassenreste des ausserordentlichen Haushaltsplans im Gegensatz zu denen des ordentlichen Haushaltsplans als Vermögensbestände zu erfassen, weil sie fast ausschliesslich der Beschaffung von Vermögensgegenständen dienen, verbietet sich somit. Zum Gemeindevermögen gehören vielmehr nur solche Haushaltsmittel, die zur Beschaffung von Vermögensgegenständen verausgabt worden sind[40].

d) Vermögen als fester Bestand

Eine letzte Einschränkung des Vermögensbegriffs ist dem Grundsatz der wertmässigen Erhaltung des

---

37) Vgl. die Begriffsbestimmungen der ordentlichen und ausserordentlichen Ausgaben in § 48 Nr. 11, 23 GemHVO, NWGemHVO; § 48 Nr. 26, 2 HeGemHVO; ferner Mülhaupt, Gemeindewirtschaft und Unternehmerwirtschaft, S. 18; Pagenkopf, Einf., S. 166

38) Vgl. § 1 Abs. 3 letzter Satz GemHVO, BadGemHVO, NWGemHVO; § 1 Abs. 3 S. 2 HeGemHVO; wegen des Begriffs vgl. § 48 Nr. 12 GemHVO, HeGemHVO, NWGemHVO; § 1 Abs. 2 letzter Unterabsatz BadGemHVO

39) Gemhlt. 1960 S. 219

40) Ebenso Pagenkopf, Einf., S. 134

Gemeindevermögens zu entnehmen.

(1) Grundsatz der Vermögenserhaltung

Die Gesetzgeber haben diesem Grundsatz erhebliche Bedeutung beigemessen. Soweit die Gemeindeordnungen nicht ausdrücklich vorschreiben, das Gemeindevermögen in seinem Bestand zu erhalten[41], versuchen sie durch detaillierte Anordnungen, die Bestandserhaltung sicherzustellen. Hier sind insbesondere zu nennen die Vorschriften über die pflegliche, wirtschaftliche und nutzbringende Verwaltung des Vermögens[42], die Bestimmungen über die Bildung von Erneuerungsrücklagen[43] und die Anordnung, die Erlöse aus der Veräusserung von Vermögensgegenständen dem Vermögen zur Erhaltung zuzuführen[44]. Da die Gemeinden aber nicht gezwungen sind, mit den Erlösen art- und funktions-

---

41) So Art. 61 Abs. 1 S. 1 BayGO; § 62 Abs. 1 S. 1 NWGO

42) Vgl. § 78 Abs. 1 S. 1 BadWüGO; Art. 61 Abs. 1 S. 2 BayGO; § 53 Abs. 1 S. 1 und 2 BrhVerf.; § 92 Abs. 1 HeGO; § 82 Abs. 1 NdsGO; § 62 Abs. 1 NWGO; § 73 Abs. 1 RhPfGO; § 76 Abs. 1 SaGO; § 76 Abs. 1 SHGO

43) Vgl. § 82 Abs. 2 BadWüGO; Art. 61 Abs. 2 BayGO; § 53 Abs. 2 BrhVerf.; § 92 Abs. 3 HeGO; § 82 Abs. 3 NdsGO; § 62 Abs. 3 NWGO; § 73 Abs. 3 RhPfGO; § 76 Abs. 3 SaGO; § 76 Abs. 3 SHGO; § 6 Abs. 1 S. 1 RücklVO, NWRücklVO; § 3 Abs. 1 S. 1 HeRücklVO; § 7 Abs. 1 S. 1 SHRücklVO

44) Vgl. § 81 Abs. 1 S. 1 BadWüGO; Art. 64 Abs. 1 S. 1 BayGO; § 56 S. 1 BrhVerf.; § 95 Abs. 1 S. 1 HeGO; § 85 Abs. 1 S. 1 NdsGO; § 65 Abs. 1 S. 1 NWGO; § 76 S. 1 RhPfGO; § 79 Abs. 1 S. 1 SaGO; § 79 Abs. 1 S. 1 SHGO; s. auch § 1 Abs. 4 GemHVO, BadGemHVO, NWGemHVO; § 1 Abs. 4 S. 1 HeGemHVO

gleiche Vermögensgegenstände zu erwerben[45], kann der Grundsatz nur auf die Erhaltung des Wertes, nicht dagegen auf die Erhaltung der Vermögensart gerichtet sein[46].

Mülhaupt[47] und das Institut "Finanzen und Steuern"[48] erkennen diesen Grundsatz aber nicht einmal in dieser Form an. Aus der gesetzlichen Bindung der Gemeinden, Vermögensgegenstände nur zu erwerben, soweit sie zur Erfüllung ihrer Aufgaben dienlich sind oder in absehbarer Zeit dienlich sein können[49], schliessen sie, dass es auf die Erhaltung der Leistungskraft der zur Erfüllung gemeindlicher Aufgaben erforderlichen öffentlichen Anlagen und Einrichtungen, nicht dagegen auf die Erhaltung irgend-

---

45) Nur Art. 64 Abs. 1 S. 2 BayGO bestimmt, dass bei der Veräusserung von Grundstücken nach Möglichkeit wieder Grundstücke zu beschaffen sind

46) Ebenso Göbel-Fröhner, BadWüGO, § 81 Anm. 1; Gönnenwein, Gemeinderecht, S. 445; Helmert, HKuRW, S. 311; Hettlage-Loschelder, GemHVO, § 1 Anm. 5 a) bb) γ); Heuser-Semmler, BayGO, Art. 61 Anm. 2 a); Kiefer-Schmid, DGO, § 63 Anm. 1; Kunze-Schmid, BadWüGO, § 78 Anm. III. 5 d), IV. 1; Loschelder, Gemhlt. 1936 S. 104; Markull, DGO, §§ 61 - 63 Anm. III. 1; Salzmann-Schunk, RhPfGO, § 70 Anm. 3; Schattenfroh, DGO, § 60 Anm. 3; Schmid, Gemhlt. 1960 S. 220; Stenger, Haushaltsrecht, S. 31; Surén-Loschelder, DGO, § 60 Anm. 2 b) bb) δ); Zeitler-Bitter-v. Derschau, DGO, § 60 Anm. 2

47) Gemeindewirtschaft und Unternehmerwirtschaft, S. 32, 47

48) Heft 80, S. 112

49) Vgl. § 79 S. 1 BadWüGO; Art. 62 Abs. 1 BayGO; § 54 Abs. 1 BrhVerf.; § 93 Abs. 1 HeGO; § 83 Abs. 1 NdsGO; § 63 Abs. 1 NWGO; § 74 Abs. 1 RhPfGO; § 77 Abs. 1 SaGO; § 77 Abs. 1 SHGO

eines Vermögenswerts ankomme. Da die Gemeinden Vermögensgegenstände, die sie zur Erfüllung ihrer Aufgaben in absehbarer Zeit nicht brauchen, veräussern dürfen[50], der Vermögenswert und die Vermögenserhaltung demnach nicht Selbstzweck sein sollen, ist der Auffassung Mülhaupts und des Instituts "Finanzen und Steuern" sicherlich insoweit zu folgen, als der Grundsatz der Werterhaltung nicht uneingeschränkt Anwendung finden kann, zumal die Gemeindeordnungen selbst Ausnahmen von diesem Grundsatz zulassen. Sie gestatten nämlich den Gemeinden, Veräusserungserlöse unter bestimmten Voraussetzungen zur ausserordentlichen Tilgung von Darlehen, zur Verminderung des Darlehnsbedarfs des ausserordentlichen Haushaltsplans oder zur Deckung von Fehlbeträgen aus den Vorjahren im ordentlichen und ausserordentlichen Haushaltsplan zu verwenden[51]. Diese Ausnahmevorschriften lassen aber auch erkennen, dass der Grundsatz der Werterhaltung nicht völlig verdrängt werden darf und ausschliesslich auf die Erhaltung der Funktionsfähigkeit der gemeindlichen Anlagen und Einrichtungen abgestellt werden kann.

Es kann ausserdem angebracht sein, den Erlös aus

---

50) Vgl. § 80 Abs. 1 BadWüGO; Art. 62 Abs. 1 BayGO; § 55 Abs. 1 BrhVerf.; § 94 Abs. 1 S. 1 HeGO; § 84 Abs. 1 NdsGO; § 64 Abs. 1 NWGO; § 75 Abs. 1 RhPfGO; § 78 Abs. 1 SaGO; § 78 Abs. 1 SHGO

51) Vgl. § 81 Abs. 1 S. 2 BadWüGO; Art. 64 Abs. 1 S. 1, Abs. 2 BayGO; § 56 BrhVerf.; § 95 Abs. 1 S. 2, Abs. 2 HeGO; § 85 Abs. 1 S. 2, Abs. 2 NdsGO; § 65 Abs. 1 S. 2, Abs. 2 NWGO; § 76 RhPfGO; § 79 Abs. 2 und 3 SaGO; § 79 Abs. 1 S. 2, Abs. 2 SHGO

der Veräußerung von Erwerbsvermögen zur Beschaffung nichtwerbenden Vermögens einzusetzen[52]. Eine solche Maßnahme ist zwar mit dem Grundsatz der Vermögenserhaltung nur bedingt zu vereinbaren, sie kann den Gemeinden jedoch nicht untersagt werden, wenn die Eigenfinanzierung sich gegenüber der Fremdfinanzierung als vorteilhafter erweist. Der Grundsatz der Vermögenserhaltung hat hier dem Grundsatz der Wirtschaftlichkeit zu weichen.

Gegenüber diesen von bestimmten Voraussetzungen abhängigen Ausnahmen schreiben § 81 Abs. 1 S. 3 BadWüGO und § 79 Abs. 1 S. 2 SaGO generell vor, daß die Erlöse aus der Veräußerung von beweglichen Vermögensgegenständen, die zum Gebrauch oder Verbrauch in der laufenden Verwaltung bestimmt sind (Wirtschaftsmittel), nicht dem Vermögen zur Erhaltung seines Wertes zuzuführen sind. Die Gemeindehaushaltsverordnungen gehen von derselben Vorstellung aus. Sie rechnen derartige Erlöse nicht zu den außerordentlichen Einnahmen[53]. Die Erlöse aus der Veräußerung von Wirtschaftsmitteln können demnach zur Deckung aller, auch nicht zum Erwerb von Vermögensgegenständen bestimmter Ausgaben herangezogen werden.

Für den Begriff des Gemeindevermögens ergibt sich

---

52) Ebenso Kottenberg-Rehn, NWGO, § 65 Anm. I; Kunze-Schmid, BadWüGO, § 81 Anm. IV 1. und 2.; Salzmann-Schunk, RhPfGO, § 73 Anm. 2 c); Surén-Loschelder, DGO, § 60 Anm. 3 a); a.A. Eimermann, GemHVO, S. 66 f.; Galette-Laux, SHGO, § 76 Anm. 1 c); Muntzke-Schlempp, HeGO, § 92 Anm. II; wohl auch Mülhaupt, Gemeindewirtschaft und Unternehmenswirtschaft, S. 33

53) Vgl. § 1 Abs. 3 Nr. 2 GemHVO, BadGemHVO, HeGemHVO, NWGemHVO

daraus ein weiteres Abgrenzungsmerkmal. Da der Grundsatz der Werterhaltung nach den genannten Vorschriften nicht für Wirtschaftsmittel gilt[54], können diese Vermögensgegenstände nicht zum Gemeindevermögen gerechnet werden.

(2) Abgrenzung der Wirtschaftsmittel

Der Abgrenzung der Wirtschaftsmittel kommt damit eine erhebliche Bedeutung zu. Soweit die Vermögensgegenstände zum Verbrauch bestimmt sind, ist dies relativ einfach. Ein Gegenstand wird verbraucht, wenn seine Substanz bei der bestimmungsgemässen Verwendung aufgezehrt wird.

Auch die Gegenstände, die zur Veräusserung bestimmt sind, können leicht abgegrenzt werden. Zwar dürfen die Gemeinden grundsätzlich keine Vermögensgegenstände zur Weiterveräusserung erwerben[55]. Es gibt jedoch Fälle, in denen die Veräusserung zur Erfüllung gemeindlicher Aufgaben erforderlich ist, wie etwa bei der Bereitstellung von Grundstücken zum Wohnungsbau.

Problematisch ist dagegen, die zum Gebrauch bestimmten Vermögensgegenstände festzulegen. Es wird dabei einmal auf den Geschäftsumfang der Gemeinde-

---

54) Ebenso Kunze-Schmid, BadWüGO, § 81 Anm. II
55) Vgl. § 79 S. 1 BadWüGO; Art. 62 Abs. 1 BayGO; § 54 Abs. 1 BrhVerf.; § 93 Abs. 1 HeGO; § 83 Abs. 1 NdsGO; § 63 Abs. 1 NWGO; § 74 Abs.1 RhPfGO; § 77 Abs. 1 SaGO und SHGO

wirtschaft abgestellt[56]. Ein ähnlicher Gedanke findet sich in § 6 Abs. 1 Buchst. a) RücklVO[57], wonach für unbewegliche und bewegliche Vermögensgegenstände, die aus Mitteln des ordentlichen Haushalts beschafft und erneuert zu werden pflegen, keine Erneuerungsrücklagen angesammelt zu werden brauchen. Der Gedanke ist aber in diesem Zusammenhang nicht verwertbar. Es besteht ein Unterschied, ob der Begriff des Gemeindevermögens bestimmt oder die Erhaltung des Vermögens geregelt wird. Die Finanzkraft einer Gemeinde, die für den Umfang der Rücklagenbildung entscheidend ist, ist für die Bestimmung des Vermögensbegriffs ungeeignet. Welche Vermögensgegenstände zum Gemeindevermögen rechnen, kann nur nach objektiven, für alle Gemeinden gleichermassen geltenden Merkmalen entschieden werden. Hier ist der Vorschlag zu erwähnen, die Abgrenzung nach der Zweckbestimmung vorzunehmen: Inventar und Vorräte sollen ohne Rücksicht auf ihren Wert zu den Wirtschaftsmitteln gehören. Eine Ausnahme soll nur bei besonders kostspieligen Gebrauchsgütern gemacht werden, für deren Anschaffung Darlehen aufgenommen und noch nicht getilgt worden sind[58]. Die Bedenken gegen

---

56) Vgl. Berkenhoff-Sindermann, Haushaltswesen, S. 46; Kirsten, Gemeinde-Finanzen, S. 95

57) Ebenso § 3 Abs. 1 Nr. 1 HeRücklVO; § 7 Abs. 1 Nr. 1 SHRücklVO

58) Vgl. dazu Kunze-Schmid, BadWüGO, § 81 Anm. II; Schmid, Gemhlt. 1951 S. 38, 41; 1960 S. 217, 219; Surén, GWR, S. 5 Fussn. 6; ähnlich Helmreich-Widtmann, BayGO, Art. 61 Anm. 1; Hölzl, BayGO, Art. 61 Anm. 3; Saemisch, Gutachten Mannheim, S. 23, die die Zuführung von Vermögensgegenständen zum Grundstockvermögen in das Ermessen der Gemeinde stellen

dieses Abgrenzungsmerkmal ergeben sich bereits aus der erwähnten Ausnahme. Es ist mit dem Grundsatz der Werterhaltung nicht zu vereinbaren, bewegliche Vermögensgegenstände von erheblichem Wert und langer Nutzungsdauer den Bestimmungen über das Gemeindevermögen zu entziehen. Den Gemeinden stünde es bei einer solchen Abgrenzung des Gemeindevermögens frei, über bedeutende Vermögenswerte ohne gesetzliche Bindung zu verfügen und die Erlöse aus der Veräußerung solcher Gegenstände zur Deckung selbst fortdauernder Ausgaben zu verwenden. Außerdem hinge der Umfang des Gemeindevermögens von der zufällig gewählten Finanzierungsform ab. Die Zweckbestimmung kann also nicht entscheidend sein.

In den angeführten Gründen wirdaber bereits auf zwei weitere Kriterien hingewiesen: den Wert und die Nutzungsdauer eines Gebrauchsgegenstandes. Beide Kriterien sind in der Diskussion um die Gestaltung der Vermögensrechnung besonders hervorgehoben worden[59].

Es besteht Übereinstimmung, daß es sich bei einem Gebrauchsgegenstand um einen Gegenstand von geringem Wert handeln muß. Soweit dieser Wert konkretisiert wird, werden Anschaffungspreise von

---

59) Vgl. § 4 Abs. 2 Buchst. a) und Abs. 3 VBRO; Berkenhoff, Gemeindevermögensordnung, § 6 Abs. 2 Buchst. b), S. 15, 43; Helmert, HKuRW, S. 300; Hötte-Mengert-Weyershäuser, Gemeindehaushalt, S. 307, 366; Kiefer-Schmid, DGO, § 60 Anm. 4; Kirsten, Gemeinde-Finanzen, S.84; Marder, Gemeindevermögen, S. 10; Muntzke-Schlempp, HeGO, § 92 Anm. III; Schmid, Gemhlt. 1960 S. 220

3,-- bis 1.000,-- DM genannt[60]. Die gemeinderechtlichen Vorschriften enthalten jedoch keine bestimmten Wertangaben. Eine wertmässige Begrenzung muss daher auf andere Weise gefunden werden.

Auszugehen ist von der gesetzlichen Begriffsbestimmung, dass Wirtschaftsmittel zum Gebrauch in der laufenden Verwaltung bestimmt sind. Da eine Verwaltung ohne den Einsatz von Gegenständen des Gemeindevermögens - zu denen die Wirtschaftsmittel nicht zählen - kaum denkbar ist, kann das Gesetz mit "laufender Verwaltung" nur die Verwaltungstätigkeit und nicht einen bestimmten Verwaltungsbereich meinen. Zu den Wirtschaftsmitteln gehören deshalb auch nur die Gegenstände, die zur Ausübung der laufenden Verwaltungstätigkeit unmittelbar erforderlich sind. Der Bedarf an solchen Gegenständen entsteht entsprechend dem Umfang der Verwaltungstätigkeit regelmässig wieder. Die Ausgaben zur Deckung des Bedarfs sind mithin den fortdauernden Ausgaben zuzurechnen[61]. Die Auffassung,

---

60) Vgl. § 4 Abs. 3 VBRO; Berkenhoff, Gemeindevermögensordnung, § 6 Abs. 2 Duchst. b), S. 15, 43; Hötte-Mengert-Weyershäuser, Gemeindehaushalt, S. 307, 366 f., 408; Koch, Gemhlt. 1964 S. 243; Schmid, Gemhlt. 1951 S. 40, 1960 S. 220

61) Vgl. § 48 Nr. 12 GemHVO, HeGemHVO, NWGemHVO; § 1 Abs. 2 letzter Unterabsatz BadGemHVO; sowie Giere, Gemhlt. 1949 S. 36; Leitsätze für Verzeichnisse und Bewertung des städtischen Vermögens in der Neufassung vom 28. 6. 1930, abgedruckt bei Marder, Gemeindevermögen, S. 50 ff. Marder, Gemeindevermögen, S. 9; Saemisch, Gutachten Mannheim, S. 23

daß es sich bei den Gegenständen des Gebrauchs um geringwertige Wirtschaftsgüter handelt, findet damit ihre Bestätigung. Zugleich ist ein Anhaltspunkt für die wertmäßige Abgrenzung der Gebrauchsgegenstände gegeben. Die geringwertigen Wirtschaftsgüter sind für das Steuerrecht von besonderer Bedeutung. Gem. § 6 Abs. 2 EStG können die Anschaffungs- oder Herstellungskosten von beweglichen, der Abnutzung unterliegenden Wirtschaftsgütern des Anlagevermögens, soweit sie 800,-- DM für das einzelne Wirtschaftsgut nicht übersteigen, im Jahr der Anschaffung oder Herstellung in voller Höhe als Betriebsausgabe abgesetzt werden. Das Steuerrecht betrachtet also bestimmte Gegenstände, deren Anschaffungs- oder Herstellungskosten bis zu 800,-- DM betragen, als geringwertig. Zwar verbietet der Gesetzeszweck des § 6 Abs. 2 EStG eine entsprechende Anwendung der Vorschrift, sie stellt aber eine brauchbare Grundlage dar, um die Geringwertigkeit eines Gegenstandes festzulegen. Auch für das Gemeindewirtschaftsrecht kann deshalb davon ausgegangen werden, daß alle Gebrauchsgegenstände, deren Wert 800,-- DM nicht übersteigt, als geringwertig den Wirtschaftsmitteln zuzurechnen sind.

Bei diesen Erfordernissen - die Gegenstände müssen für die Ausübung der laufenden Verwaltungstätigkeit unmittelbar erforderlich sein und ihr Wert darf 800,-- DM nicht übersteigen - kommt der Nutzungsdauer des einzelnen Gegenstandes keine entscheidende Bedeutung mehr zu. Nach einer weitverbreiteten Auffassung sind zwar Gegenstände mit

einer Nutzungsdauer von mehr als drei Jahren dem Gemeindevermögen zuzurechnen[62]; einmal fehlt es jedoch an einer gesetzlichen Grundlage für die Festlegung der Nutzungsdauer, zum anderen ist durch den unmittelbaren Zusammenhang mit der laufenden Verwaltung der Kreis der Gebrauchsgegenstände eng umgrenzt. Auf dieses Kriterium kann somit verzichtet werden.

Die "laufende Verwaltung" umfasst jedoch die Verwaltungstätigkeit aller Zweige der Gemeindeverwaltung[63], also auch die wirtschaftliche Betätigung der Gemeinde. Soweit die Gemeinde für diese Betätigung die Form der Beteiligung wählt, taucht das Problem der Wirtschaftsmittel nicht auf, weil eine Beteiligung schon begrifflich nicht zu den Wirtschaftsmitteln gerechnet werden kann. Anders ist es dagegen, wenn die Gemeinde sich für den Eigenbetrieb entscheidet, denn dieser besitzt keine eigene Rechtspersönlichkeit[64]. Hier könnte von Wirtschaftsmitteln gesprochen werden.

---

62) Vgl. etwa Hötte-Mengert-Weyershäuser, Gemeindehaushalt, S. 307, 366 f.; Koch, Gemhlt. 1964 S. 243; Schmid, Gemhlt. 1951 S. 40, 1960 S. 220

63) Ebenso Helmert-König, VBRO, § 4 Anm. 1 a); Kunze-Schmid, BadWüGO, § 81 Anm. II; Surén, GWR, S. 5

64) Vgl. § 86 BadWüGO; Art. 80 Abs. 1 S. 1 BayGO; § 62 Abs. 1 S. 1 BrhVerf.; § 102 Abs. 1 HeGO; § 89 Abs. 2 Nr. 1 NdsGO; § 74 NWGO; § 87 Abs. 1 S. 1 RhPfGO; § 90 Abs. 1 SaGO; § 87 Abs. 1 SHGO; § 1 EBVO, NWEBVO, RhPfEBVO, SaEBVO; § 1 Abs. 1 BadWüEBG, HeEBG

Der Eigenbetrieb ist jedoch finanzwirtschaftlich als Sondervermögen der Gemeinde zu verwalten und nachzuweisen[65]. Er hat seine Rechnung nach den Regeln der kaufmännischen doppelten Buchführung oder einer entsprechenden Verwaltungsbuchführung zu führen. Die Buchführung muß die Aufstellung eines den Grundsätzen ordnungsmäßiger Buchführung entsprechenden Jahresabschlusses gestatten. Die Vorschriften des Aktiengesetzes über den Inhalt des Jahresabschlusses sowie über Gliederung und Wertansätze der Jahresbilanz sind ergänzend anzuwenden[66]. Das Vermögen und die Schulden des Eigenbetriebs werden demnach nicht nach gemeinderechtlichen, sondern nach handelsrechtlichen Grundsätzen ermittelt. Dem Handelsrecht ist der Begriff der Wirtschaftsmittel fremd. Das Gemeindevermögen ist deshalb im Bereich der wirtschaftlichen Betätigung nach anderen Kriterien abzugrenzen als im Bereich der übrigen Verwaltung.

(3) Eingruppierung der Rücklagen

Für die Rücklagenbildung ist dieser Unterschied ebenfalls von erheblicher Bedeutung. Die wirtschaftlichen Unternehmen der Gemeinde haben je nach ihrer Rechtsform die Rücklagen entweder

---

65) Vgl. § 7 Abs. 1 EBVO, SaEBVO; § 11 Abs. 1 BadWüEBG; § 10 Abs. 1 HeEBG; § 8 Abs. 1 NWEBVO; § 10 Abs. 1 S. 1 RhPfEBVO

66) Vgl. dazu vor allem §§ 16, 18 f. EBVO, SaEBVO; §§ 10 ff. BadWüDVEBG; §§ 19, 21 f. HeEBG; §§ 17, 19 f. NWEBVO; §§ 20, 22 f. RhPfEBVO

nach handelsrechtlichen Grundsätzen oder nach den diesen Grundsätzen nachgebildeten Vorschriften der Eigenbetriebsgesetze bzw. Eigenbetriebsverordnungen zu bilden[67]. Für den Bereich der übrigen Gemeindeverwaltung richtet sich die Rücklagenbildung nach den Rücklagenverordnungen. Rücklagen sind danach Geldbestände, die aus der Haushaltswirtschaft ausgeschieden und für bestimmte Zwecke zurückgelegt werden[68]. Wegen dieser Zweckbestimmung wird zwar - von der Betriebsmittelrücklage abgesehen - im allgemeinen verneint, daß die Rücklagen in ihrem Bestand zu erhalten sind; sie werden aber ebenfalls zum Gemeindevermögen gerechnet[69].

---

67) Vgl. § 8 Abs. 4 EBVO, SaEBVO; § 4 Abs. 1 S. 1 BadWüDVEBG; § 11 Abs. 2 HeEBG; § 9 Abs. 4 NWEBVO; § 11 Abs. 4 S. 1 RhPfEBVO

68) Vgl. § 1 Abs. 1 HeRücklVO; § 2 Abs. 1 SHRücklVO; ebenso Berkenhoff, Gemhlt. 1959 S. 201; Berkenhoff-Sindermann, Haushaltswesen, S. 137, 139; Beume, SKV 1960 S. 154; Hettlage, HkWP, S. 165; Hettlage-Loschelder, RücklVO, § 1 Anm. I; Kirsten, Gemeinde-Finanzen, S. 98; Kunze-Schmid, BadWüGO, § 82 Anm. II. 1; Pagenkopf, Einf., S. 144; Schiefer, KStZ 1957 S. 142; Schmid, RücklVO, § 1 Anm. 1; Winckelmann, Vermögensrechnung, Anhang 1 S. 3

69) So etwa Berkenhoff, Gemhlt. 1959 S. 202; Beume, SKV 1960 S. 154; Galette-Laux, SHGO, § 76 Anm. 1 b; Goedecke, TuW 1937 S. 41; Helmert, HKuRW, S. 315; Helmreich-Widtmann, BayGO, Vorbem. vor Art. 61, Art. 61 Anm. 6; Hettlage, HkWP, S. 157; Hettlage-Loschelder, GemHVO, § 21 Anm. 3, RücklVO, § 1 Anm. I, IV; Hötte-Markus, Haushaltstechnik, S. 147 f.; Kirsten, Gemeinde-Finanzen, S. 98; Kunze-Schmid, BadWüGO, § 78 Anm. III. 3; Kußmaul, GWR, S. 12, 27; Lauritzen, SHGO, § 76 Anm. 2; Lind, GWR, S. 19; Lüersen-Neuffer, NdsGO, § 82 Anm. 1; Mang, StuVerwR, S. 340; Marder, Gemeindevermögen, S. 13; ders., Gemhlt. 1939, S. 273; Muntzke-Schlempp, HeGO, § 92 Anm. IV; Parlow, Rücklagen, S. 39; Salzmann-Schunk, RhPfGO, § 70 Anm. 2; Surén, GWR, S. 11; Surén-Loschelder, DGO, § 60 Anm. 2 b) bb); Schiefer, KStZ 1957 S. 142; Schmid, RücklVO, § 1 Anm. 1; Winckelmann, Vermögensrechnung, Anhang 1 S. 5; a.A. Gönnenwein, Gemeinderecht, S. 450; v. Hansemann, HdK, S. 1345

Darin liegt ein gewisser Widerspruch, denn wenn der Grundsatz der Bestandserhaltung auf Rücklagen nicht anzuwenden ist, können sie auch nicht zum Gemeindevermögen gezählt werden. Zwar ordnet § 22 RücklVO (§ 20 HeRücklVO) an, daß die Rücklagen und die Art ihrer Anlegung im Vermögensverzeichnis gesondert nachzuweisen sind. Auch haben die Rücklagen als Geldbestände einen entsprechenden Vermögenswert. Hieraus kann aber nicht zwingend auf den Charakter der Rücklagen als Gemeindevermögen geschlossen werden. Diese Schlußfolgerung ist nur dann zulässig, wenn die Rücklagen entsprechend dem Grundsatz der Bestandserhaltung ebenfalls in ihrem Bestand zu erhalten sind.

In Anbetracht der sehr unterschiedlichen Verwendungszwecke der Rücklagen ist diese Frage aber nicht einheitlich für die gesamten Rücklagen, sondern nur für jede einzelne Rücklage gesondert zu beantworten. Die Auffassung, daß die Rücklagen mit Ausnahme der Betriebsmittelrücklage nicht in ihrem Bestand zu erhalten seien, läßt es jedoch als notwendig erscheinen, noch einmal darauf hinzuweisen, daß der Grundsatz der Bestandserhaltung auf die Erhaltung des Vermögenswertes und nicht der Vermögensart gerichtet ist. Der Bestand der einzelnen Vermögensart kann sich daher ändern. So kann allgemeines Grundvermögen, das aus Vorratskäufen stammt, in Verwaltungs- oder Betriebsvermögen umgewandelt werden, ohne daß gegen den Grundsatz der Vermögenserhaltung verstossen wird, weil es ungeachtet dieser Umwandlung Gemeindevermögen bleibt. Ebenso liegt nur eine Vermögensumwandlung vor, wenn eine Rücklage entsprechend ihrer Zweckbestimmung zur Beschaffung anderer Vermögensgegenstände verwendet wird[70].

---

70) Vgl. dazu Berkenhoff-Sindermann, Haushaltswesen, S. 140; Hettlage-Loschelder, GemHVO, § 1 Anm. 5 a) bb)); Kunze-Schmid, BadWüGO, § 78 Anm. III 5 d); Loschelder, Gemhlt. 1936 S. 104; Schmid, Gemhlt. 1960 S. 220; Surén-Loschelder, DGO, § 60 Anm. 2 b) bb) 6)

Die Zugehörigkeit zum Gemeindevermögen richtet sich also danach, ob eine Rücklage entsprechend ihrer Zweckbestimmung in ihrem wertmässigen Bestande zu erhalten ist. Das Vorliegen dieser Voraussetzung wird daher für jede einzelne Rücklage im Zusammenhang mit der Abgrenzung der einzelnen Vermögensarten zu prüfen sein.

4. Vermögensarten

Die Unterteilung des Gemeindevermögens in Vermögensarten kann aufgrund verschiedener Kriterien vorgenommen werden. Spielhagen geht von der Rentabilität des einzelnen Vermögensgegenstandes aus und teilt das Gemeindevermögen demgemäss ein in

a) einnahmeunfähiges Zuschussvermögen,
b) beschränkt einnahmefähiges Zuschussvermögen,
c) in Einnahmen und Kosten ausgeglichenes Vermögen,
d) beschränkt einnahmefähiges Überschussvermögen,
e) unbeschränkt einnahmefähiges Überschussvermögen[71].

Diese Einteilung ist zwar sehr wertvoll, um die günstigste Art der Finanzierung und die Folgekosten zutreffend zu ermitteln. Sie hat jedoch den Nachteil, dass jede Veränderung der Rentabilität zu einem Wechsel zwischen den Vermögensgruppen führt, ohne dass die Gemeinde diese Entwicklung stets verhindern könnte, und somit zu unklaren und unübersichtlichen Verhältnissen führt[72].

Darüber hinaus entfernt sich Spielhagen von der

---

71) Gemhlt. 1935 S. 269 = RuLd. 1935 S. 222; ähnliche Überlegungen finden sich bei v. Hansemann, HdK, S. 1345; Marder, Gemeindevermögen, S. 21

72 Ebenso Helmert-König, VBRO, Einl. S. 17; Semner, Gemhlt. 1936 S. 13 f.; Zeitler-Bitter-v. Derschau, DGO, § 60 Anm. 1

Vermögenseinteilung, wie sie dem Preussischen Gemeindefinanzgesetz, der Deutschen Gemeindeordnung und den Gemeindeordnungen der Bundesrepublik Deutschland zugrunde liegt. Die Gemeindeordnungen unterscheiden zwischen dem freien und dem gebundenen Gemeindevermögen. Das ist den Vorschriften zu entnehmen, die die Umwandlung von gebundenem in freies Gemeindevermögen ausdrücklich vorsehen bzw. die Umwandlung von freiem in gebundenes Vermögen verbieten[73]. Das freie Gemeindevermögen ist dadurch charakterisiert, dass der Gemeinde das unbeschränkte Nutzungs- und Verfügungsrecht zusteht, während beim gebundenen Gemeindevermögen das Nutzungs- oder Verfügungsrecht der Gemeinde eingeschränkt ist[74]. Die Grundlage für diese Begriffsbestimmung findet sich in den dem § 57 PrGemFinG nachgebildeten Vorschriften über das Gemeindegliedervermögen[75].

---

73) Vgl. § 83 Abs. 3 und 5 BadWüGO; § 96 HeGO; § 87 Abs. 2 S. 1 und 2, Abs. 3 NdsGO; § 66 Abs. 2 S. 1 und 2, Abs. 3 NWGO; § 78 Abs. 2 RhPfGO; § 81 Abs. 2 S. 1 und 2, Abs. 3 SaGO; § 80 Abs. 2 S. 1 und 2, Abs. 3 SHGO

74) Vgl. RG in RGZ Bd. 73, S. 157 (159); Berkenhoff-Sindermann, Haushaltswesen, S. 125 f.; Hettlage-Loschelder-Spielhagen, PrGemFinG, Anm. zu § 55; Kunze-Schmid, BadWüGO, § 78 Anm. III 1; Lauritzen, SHGO, § 76 Anm. 3, § 80 Anm. 2; Lindemann, NdsGO, Anm. zu § 85; Marder, Gemeindevermögen, S. 13 f.; Pagenkopf, Einf., S. 133; Surén, GWR, S. 9; Surén-Loschelder, DGO, § 60 Anm. 2 b) aa) und bb) (S. 4); Winckelmann, Vermögensrechnung, Anhang 1 S. 2 f.

75) Vgl. § 83 Abs. 1 BadWüGO; Art. 68 ff. BayGO; § 96 Abs. 1 HeGO; § 87 Abs. 1 NdsGO; § 66 Abs. 1 NWGO; § 78 Abs. 1 RhPfGO; § 81 Abs. 1 SaGO; § 80 Abs. 1 SHGO

Innerhalb dieser nach dem Nutzungs- und Verfügungsrecht abgegrenzten Vermögensgruppen ist weiterhin nach dem Verwendungszweck zu unterteilen[76]. Schon § 56 PrGemFinG, der zum - freien - Gemeindevermögen das Verwaltungsvermögen, das Betriebsvermögen und das allgemeine Kapital- und Grundvermögen rechnet, enthält eine solche Unterteilung. Die Gemeindehaushaltsverordnungen haben sie übernommen: sowohl der Haushaltsplan als auch die Nachweisung über das Vermögen und die Schulden sind entsprechend zu gliedern[77]. Auch die Anordnung, Eigenbetriebe finanzwirtschaftlich als Sondervermögen der Gemeinde gesondert zu verwalten und nachzuweisen[78], geht von dieser Unterteilung aus. Die einzelnen Vermögensgruppen können deshalb nicht nach Rentabilitätsgrundsätzen gebildet werden.

a) Verwaltungsvermögen

Bei einer Unterteilung des Gemeindevermögens

---

76) Ebenso § 6 Abs. 1 VBRO; Berkenhoff, Gemeindevermögensordnung, S. 14; Helmert-König, VBRO, Einl. S. 16; Hettlage, HkWP, S. 157; Kiefer-Schmid, DGO, § 60 Anm. 2; Lauritzen, SHGO, § 76 Anm. 2; Muntzke-Schlempp, HeGO, § 92 Anm. IV; Pagenkopf, Einf., S. 133 ff.; Surén, GWR, S. 10; Surén-Loschelder, DGO, § 60 Anm. 2 b) bb) (S. 6)

77) Vgl. etwa § 21 S. 1 GemHVO; § 18 Abs. 1 S. 1 BadGemHVO; § 21 Abs. 1 S. 1 HeGemHVO; § 21 NW GemHVO; Muster 3 zur GemHVO; Nr. 3 Abs. 2 der AAW zu § 55 und 88 Abs. 3 KuRVO

78) Vgl. Fussn. 65)

nach dem Verwendungszweck ist zunächst das Verwaltungsvermögen zu nennen. Es umfasst alle Vermögensgegenstände, die unmittelbar den öffentlich-rechtlichen oder gemeinnützigen Zwecken der Kämmereiverwaltung dienen[79]. Eine nur mittelbare Zuordnung kann nicht als ausreichend angesehen werden[80], weil letztlich das gesamte Gemeindevermögen einer dieser Zweckbestimmungen unterliegt. Aus demselben Grunde genügt es nicht, die Art der Zuordnung offen zu lassen und lediglich auf die Einzelpläne 0 - 6 des Musters 3 der Gemeindehaushaltsverordnung hinzuweisen[81]. Ungeachtet dieser unterschied-

---

79) Ebenso Ebel-Emrich, HeGO, § 92 Anm. 1; Helmert-König, VBRO, Einl. S. 16 f.; Hettlage-Loschelder, GemHVO, § 1 Anm. 5 a) bb) ß); Kiefer-Schmid, DGO; § 60 Anm. 2; Kunze-Schmid, BadWüGO, § 78 Anm. III. 5 a); Kußmaul, GWR, S. 12; Mang, StuVerwR, S. 340; Marder, Gemeindevermögen, S. 21; Peters, Verwaltungsrecht, S. 207; Surén, GWR, S. 10 Fussn. 17; Surén-Loschelder, DGO, § 60 Anm. 2 b) bb) α) (S. 6 f.); Stenger, Haushaltsrecht, S. 7 f.; Winckelmann, Vermögensrechnung, Anhang 1 S. 2; zu eng Duhmer, InstFSt. Heft 35 S. 12

80) So aber Hettlage-Loschelder-Spielhagen, PrGemFinG, Anm. zu § 56; Pagenkopf, Einf., S. 133; Odenbreit-Hensel, NWGO, S. 400 f.; Schattenfroh, DGO, § 60 Anm. 2

81) So Berkenhoff-Sindermann, Haushaltswesen, S. 126; Kirsten, Gemeinde-Finanzen, S. 85; Muntzke-Schlempp, HeGO, § 92 Anm. IV; Salzmann-Schunk, RhPfGO, § 70 Anm. 2

lichen Versuche, das Verwaltungsvermögen zu umschreiben, scheinen die erwähnten Auffassungen sachlich übereinzustimmen, da alle Autoren zu derselben Vermögenseinteilung gelangen.

Das Verwaltungsvermögen selbst wird vielfach noch untergliedert in Verwaltungsvermögen im engeren Sinne, Vermögen der öffentlichen Einrichtungen und Anstalten[82] und Sachen im Gemeingebrauch[83]. Die Herausnahme des Vermögens der öffentlichen Einrichtungen und Anstalten aus dem Verwaltungsvermögen erscheint durchaus sinnvoll. Die Aufgaben öffentlicher Einrichtungen und Anstalten werden häufig von privatrechtlichen Gesellschaften wahrgenommen, die ihr Vermögen nach kaufmännischen Grundsätzen zu ermitteln haben. Ausserdem besteht in einigen Ländern die Möglichkeit, die Einrichtungen und Anstalten nach den Vorschriften über die Eigenbetriebe zu führen[84]. In diesen Fällen sind ebenfalls kauf-

---

82) Vgl. Berkenhoff, Gemeindevermögensordnung, S. 14, 37; Duhmer, InstFSt, Heft 35 S. 12; ders. HkWP, S. 78; Galette-Laux, SHGO, § 76 Anm. 1 b); Gönnenwein, Gemeinderecht, S. 446; Helmert-König, VBRO, Einl. S. 17; Hettlage, HkWP, S. 157; Kirsten, Gemeinde-Finanzen, S. 85; Kußmaul, GWR, S. 12; Salzmann-Schunk, RhPfGO, § 70 Anm. 2; Surén, GWR, S. 10 Fussn. 17; Surén-Loschelder, DGO, § 60 Anm. 2 b) bb)) (S. 6 f.); Winckelmann, Vermögensrechnung, Anhang 1 S. 2

83) Vgl. Helmert-König, VBRO, Einl. S. 17; Hettlage, HkWP, S. 157; Mang, StuVerwR, S. 340

84) Vgl. § 98 Abs. 2 letzter Satz HeGO; § 69 Abs. 2 letzter Satz NWGO; § 80 Abs. 2 letzter Satz RhPfGO; § 83 Abs. 2 letzter Satz SaGO; § 82 Abs. 2 letzter Satz SHGO

männische Grundsätze bei der Ermittlung des Vermögens anzuwenden. Schließlich führen einige Einrichtungen und Anstalten einen sog. Gebührenhaushalt. Die Gebühren, die teilweise der Zweckbindung unterliegen[85], sind nach dem Prinzip der Kostendeckung zu erheben, wobei Abschreibungen sowie Verzinsung und Tilgung des aufgewendeten Kapitals zu berücksichtigen sind[86]. Aus allen diesen Gründen ist die Bildung einer besonderen Vermögensgruppe innerhalb des Verwaltungsvermögens gerechtfertigt.

Das gilt jedoch nicht für Sachen im Gemeingebrauch. Für den Begriff des Verwaltungsvermögens ist es ohne Bedeutung, wer den Vermögensgegenstand nutzt. Es bestehen auch keine besonderen Vorschriften, die bei der Ermittlung des im Gemeingebrauch stehenden Vermögens anzuwenden sind. Die Bildung einer Vermögensgruppe "Sachen im Gemeingebrauch" erübrigt sich deshalb.

b) Betriebsvermögen

Der Begriff des Betriebsvermögens ist im Gegen-

---

85) Vgl. § 12 S. 1 GemHVO, NWGemHVO; § 12 Abs. 3 S. 1 BadGemHVO; § 12 Abs. 1 S. 1 HeGemHVO; ferner Hettlage-Loschelder, GemHVO, § 12 Anm. 3; Loschelder-Giere, GemHVO, § 12 Anm. 1

86) Vgl. § 9 Abs. 2 BadWüKAG; § 10 Abs. 2 HeKAG; § 6 Abs. 2 NWKAG; § 7 RhPfKAG; § 6 Abs. 2 SHKAG; sowie Eitner, Öffentliche Schulden, S. 83; Giere, HkWP, S. 221; Schmid, GemHVO, § 5 Anm. 22

satz zu dem des Verwaltungsvermögens noch nicht völlig geklärt.

(1) Vermögen der wirtschaftlichen Unternehmen

Die Gemeindeordnungen der Bundesrepublik kennen den Begriff des Betriebsvermögens nicht. Sie haben die in § 56 PrGemFinG enthaltene Begriffsbestimmung nicht übernommen. In Anlehnung an diese gesetzliche Bestimmung hat sich im Schrifttum die folgende Definition durchgesetzt. Nach wohl überwiegender Meinung gehören zum Betriebsvermögen alle den wirtschaftlichen Unternehmen und den land- und forstwirtschaftlichen Betrieben der Gemeinde dienenden Vermögensgegenstände[87]. Für den Umfang des Betriebsvermögens kommt es also darauf an, was unter wirtschaftlichen Unternehmen zu verstehen ist.

Den Gemeindeordnungen der Bundesrepublik ist hierüber unmittelbar nichts zu entnehmen. Die

---

87) Vgl. etwa Berkenhoff-Sindermann, Haushaltswesen, S. 126; Helmreich-Widtmann, BayGO, Vorbem. vor Art. 61; Hettlage-Loschelder, GemHVO, § 1 Anm. 5 a) bb) α); Hettlage-Loschelder-Spielhagen, PrGemFinG, Anm. zu § 56; Kiefer-Schmid, DGO, § 60 Anm. 2 b) bb); Kirsten, Gemeinde-Finanzen, S. 86; Kunze-Schmid, BadWüGO, § 78 Anm. III. 5 b); Lauritzen, SHGO, § 76 Anm. 2; Lüersen-Neuffer, NdsGO, Anm. 1 zu § 82; Marder, Gemeindevermögen, S. 25; Muntzke-Schlempp, HeGO, § 92 Anm. IV; Pagenkopf, Einf., S. 134; Salzmann-Schunk, RhPfGO, § 70 Anm. 2; Surén, GWR, S. 10 Fussn. 18; Surén-Loschelder, DGO, § 60 Anm. 2 b) bb) β) (S. 7)

Vorschrift des § 86 Abs. 1 PrGemFinG ist daher grundlegend geblieben. Sie lautet:

> "Wirtschaftliche Unternehmen der Gemeinden sind Einrichtungen, die gegen Entgelt Anlagen vorhalten oder Leistungen bewirken, die durch private Unternehmer mit der Absicht der Gewinnerzielung den Abnehmern zur Verfügung gestellt werden können."

Diese Begriffsbestimmung ist von der herrschenden Lehre vorbehaltslos übernommen worden[88]. Sie kann dennoch nicht als unproblematisch bezeichnet werden.

Schon § 86 Abs. 2 PrGemFinG bestimmte, dass als wirtschaftliche Unternehmen nicht anzusehen sind

1. Unternehmen, zu deren Betrieb die Gemeinde gesetzlich verpflichtet ist,

---

88) Vgl. Nr. 1 der VorlAA zu § 67 DGO; Duhmer, InstFSt, Heft 35 S. 14; Ebel-Emrich, HeGO, § 98 Anm. 1; Helmreich-Widtmann, BayGO, Vorbem. vor Art. 61; Hettlage, Wirtschaftliche Betätigung, S. 7; Hettlage-Loschelder-Spielhagen, PrGemFinG, § 86 Anm. I; Heuser-Semmler, BayGO, Art. 75 Anm. 1; Kiefer-Schmid, DGO, § 67 Anm. 2; Kirsten, Gemeinde-Finanzen, S. 116; Mang, StuVerwR, S. 344; Masson, BayGO, Art. 75 Anm. 2; Muntzke-Schlempp, HeGO, § 98 Anm. III; Pagenkopf, Einf., S. 134; Salzmann-Schunk, RhPfGO, § 77 Anm. 2; Surén, GWR, S. 141 Fussn. 6; Surén-Loschelder, DGO, § 67 Anm. 2

2. Einrichtungen des Unterrichts-, Erziehungs- und Bildungswesens, der Kunstpflege, der körperlichen Ertüchtigung, der Gesundheits- und Wohlfahrtspflege sowie öffentliche Einrichtungen ähnlicher Art.

Die meisten Gemeindeordnungen der Bundesrepublik haben diese Einschränkungen übernommen[89]. Aber auch in Bayern, dessen Gemeindeordnung eine solche Vorschrift nicht kennt[90], wird die Meinung vertreten, dass die genannten Einrichtungen wegen ihres gemeinnützigen Charakters nicht zu den wirtschaftlichen Unternehmen gehören[91]. Nach einer Entscheidung des Bayerischen Verfassungsgerichtshofes[92] zählen darüber hinaus Versorgungsbetriebe und örtliche Verkehrsunternehmen nicht zu den wirtschaftlichen Unternehmen i.S. des

---

89) Vgl. § 85 Abs. 3 Nr. 1 und 2 BadWüGO; § 98 Abs. 2 Buchst. a) und b) HeGO; § 89 Abs. 3 Nr. 1 und 2 NdsGO; § 69 Abs. 2 Nr. 1 und 2 NWGO; § 80 Abs. 2 Nr. 1 und 2 RhPfGO; § 83 Abs. 2 Nr. 1 und 2 SaGO; § 82 Abs. 2 Buchst. a) und b) SHGO. Zu den wirtschaftlichen Unternehmen gehören ausserdem nicht gem. § 85 Abs. 3 Nr. 3 BadWüGO: Hilfsbetriebe, die ausschliesslich zur Deckung des Eigenbedarfs der Gemeinde dienen; gem. § 98 Abs. 2 Buchst. b) HeGO: Einrichtungen zur Wasserversorgung und zur Ableitung von Abwässern

90) Anders § 63 Abs. 3 BayLKrO und § 61 Abs. 3 BayBezO

91) Vgl. Helmreich-Widtmann, BayGO, Art. 75 Anm. 3; Heuser-Semmler, BayGO, Art. 75 Anm. 1; Hölzl, BayGO, Art. 75 Anm. 1 d); Mang, StuVerwR, S. 345 Surén, GWR, S. 143

92) Urteil vom 23. 12. 1957 - Vf. 107, 114, 117 - VII - 56, BayGVBl. 1958 S. 13 ff.

Art. 75 Abs. 1 und 2 BayGO[93]. Folgt man diesen Auffassungen, ist die Begriffsbestimmung des § 86 Abs. 1 PrGemFinG nicht mehr zu halten, denn es kann nicht bestritten werden, dass zahlreiche Einrichtungen dieser Art von privaten Unternehmern mit der Absicht der Gewinnerzielung geführt werden[94].

Es ist deshalb versucht worden, die wirtschaftlichen Unternehmen nach objektiven Merkmalen abzugrenzen. Schon Hettlage-Loschelder-Spielhagen haben nicht die Absicht der Gewinnerzielung für entscheidend angesehen, sondern nur darauf abgestellt, ob die gleiche Leistung durch private Unternehmer zur Verfügung gestellt werden kann[95]. Duhmer löst sich von der bisherigen Begriffsbestimmung und möchte unter wirtschaftlichen Unternehmen nur Betriebe erwerbswirtschaftlicher Art verstanden wissen[96]. Ähnlich sehen Galette-Laux solche Einrichtungen als wirtschaftliche Unternehmen an, die von der Gemeinde allein oder mit ihrer Beteiligung unterhalten werden unt mit einem in der Regel wirtschaftlich selbständigen Bestand sachlicher und persönlicher Mittel einem besonderen öffentlichen Zweck auf die Dauer zu dienen bestimmt sind, mit Ausnahme der in § 82 Abs. 2 Buchst. a) und b) SHGO genannten Unter-

---

93) Zu der Problematik dieser Entscheidung vgl. im einzelnen Stern-Püttner, Gemeindewirtschaft, S. 55 ff.
94) Ebenso Surén, GWR, S. 143
95) PrGemFinG, Anm. I zu § 86
96) Öffentliches Vermögen, S. 62

nehmen und Einrichtungen[97]. Nach Stern-Püttner liegt schliesslich eine wirtschaftliche Betätigung vor, wenn sich die Gemeinde auf dem Gebiet der Güterproduktion und -verteilung oder entsprechender Dienstleistungen wertschöpfend und mit kaufmännischer Arbeitsweise unter Beteiligung am wirtschaftlichen Verkehr betätigt[98]. Diesen Versuchen einer Begriffsbestimmung nach objektiven Kriterien ist grundsätzlich zu folgen.

Sie geben darüber hinaus Veranlassung, die steuerlichen Vorschriften vergleichsweise in die Betrachtung einzubeziehen, weil auf steuerrechtlichem Gebiet ebenfalls das Problem besteht, die Betriebe gewerblicher Art von den sonstigen Unternehmen der Gemeinde abzugrenzen[99]. Nach diesen Vorschriften gehören zu den Betrieben gewerblicher Art alle Einrichtungen, die einer nachhaltigen wirtschaftlichen Tätigkeit zur Erzielung von Einnahmen oder anderer wirtschaftlicher Vorteile dienen, wobei die Absicht, Gewinne zu erzielen, nicht erforderlich ist[100]. Es kommt also für das Steuerrecht ebenfalls nicht auf die Absicht der Gewinnerzielung an, entscheidend ist vielmehr die Nachhaltigkeit der wirtschaftlichen Betätigung. Dabei darf allerdings nicht übersehen werden, dass nach den steuerrechtlichen Bestimmun-

---

97) SHGO, § 82 Anm. 1 c)
98) Gemeindewirtschaft, S. 64
99) Vgl. vor allem § 1 Abs. 1 Nr. 6 KStG; § 2 Abs. 2 GewStDV; § 2 Abs. 3 S. 1 UStG (MWSt) 1967 (anders noch § 2 Abs. 3 UStG 1965)
100 Vgl. § 1 Abs. 1 KStDV; § 8 Abs. 1 GewStDV abweichend von § 1 Abs. 1 GewStDV

gen auch solche Betriebe besteuert werden, die zwar hoheitliche Aufgaben erfüllen, aber in eine privatrechtliche Form gekleidet sind[101].

Ausserdem ist darauf hinzuweisen, dass Unternehmen, die ausschliesslich und unmittelbar gemeinnützigen, mildtätigen oder kirchlichen Zwecken dienen, unter bestimmten Voraussetzungen steuerbefreit sind[102]. Zu diesen Unternehmen gehören z.B. Einrichtungen, die zur Förderung der Gesundheits- und Jugendpflege, der Wissenschaft und Kunst, der Erziehung, Volks- und Berufsausbildung sowie des Sports bestimmt sind, ferner Krankenanstalten, Altersheime, Waisenhäuser und ähnliche Institutionen. Die weitgehende Übereinstimmung mit den in § 86 Abs. 2 PrGemFinG bzw. in den entsprechenden Vorschriften der Gemeindeordnungen der Bundesrepublik genannten Einrichtungen ist nicht zu übersehen. Der Unterschied besteht nur darin, dass das Steuerrecht auf die tatsächlichen Verhältnisse abstellt und alle Einrichtungen besteuert, bei denen die Voraussetzungen für eine Steuerbefreiung nicht vorliegen. Im Gemeinderecht fehlt es an dieser Konsequenz. Zwar haben

---

101) Vgl. § 5 Abs. 2 KStDV; diese Vorschrift ist ab 1. 1. 1968 gem. § 2 Abs. 3 S. 1 UStG (MWSt) 1967 auch für die Umsatzbesteuerung zu beachten; § 2 Abs. 2 GewStG

102) Vgl. § 4 Abs. 1 Nr. 6 KStG, § 7 KStDV, § 3 Nr. 6 GewStG, §§ 10 f. GewStDV iVm. §§ 17 ff. StAnpG und der dazu ergangenen GemeinnützigkeitsVO sowie § 4 Nr. 16 ff. UStG (MWSt) 1967

schon Surén-Loschelder in ihren Erläuterungen zu § 67 Abs. 2 DGO darauf hingewiesen, daß die in dieser Vorschrift[103] aufgeführten Einrichtungen in der Hand privater Unternehmer wirtschaftliche Unternehmen darstellen können[104]; werden diese Einrichtungen aber von Gemeinden unterhalten, wird ihnen stets der Charakter wirtschaftlicher Unternehmen abgesprochen. Die Gemeinden sind allerdings gehalten, auch diese Unternehmen und Einrichtungen nach wirtschaftlichen Gesichtspunkten zu verwalten und entsprechend den Vorschriften über die Eigenbetriebe zu führen[105], dadurch wird jedoch die gesetzliche Fiktion nicht aufgehoben, nach der diese Unternehmen nicht als wirtschaftliche Unternehmen im Sinne der Gemeindeordnungen gelten[106]. Gegen die Auffassung von Surén-Loschelder ist deshalb nichts einzuwenden, soweit sie sich auf diese gesetzliche Fiktion berufen kann.

---

103) Die Vorschrift ist von den meisten Gemeindeordnungen der Bundesrepublik übernommen worden; Vgl. § 85 Abs. 3 Nr. 1 und 2 BadWüGO; § 98 Abs. 2 Buchst. a) und b) HeGO; § 89 Abs. 3 Nr. 1 und 2 NdsGO; § 69 Abs. 2 Nr. 1 und 2 NWGO; § 80 Abs. 2 Nr. 1 und 2 RhPfGO; § 83 Abs. 2 Nr. 1 und 2 SaGO; § 82 Abs. 2 Buchst. a) und b) SHGO

104) DGO, § 67 Anm. 2 a)

105) Vgl. § 85 Abs. 3 letzter Satz BadWüGO; § 98 Abs. 2 S. 2 und 3 HeGO; § 89 Abs. 3 letzter Satz NdsGO; § 69 Abs. 2 letzter Satz NWGO; § 80 Abs. 2 letzter Satz RhPfGO; § 83 Abs. 2 letzter Satz SaGO; § 82 Abs. 2 S. 2 und 3 SHGO

106) Vgl. die in Fußn. 103) angeführten Bestimmungen

Fehlt es dagegen an solchen Bestimmungen, wie in Bayern und Bremen für Bremenhaven, ist kein Grund ersichtlich, diese Einrichtungen nicht zu den wirtschaftlichen Unternehmen zu zählen, wenn sie nach privatwirtschaftlichen Gesichtpunkten geführt werden.

Diese Ausführungen lassen erkennen, dass den steuerrechtlichen Vorschriften auch für eine Abgrenzung der wirtschaftlichen Unternehmen nach objektiven Merkmalen wertvolle Anregungen entnommen werden können. Vor allem erscheint es danach für die Charakterisierung dieser Unternehmen nicht erforderlich, dass ein privater Unternehmer die gleichen Einrichtungen mit der Absicht der Gewinnerzielung zur Verfügung stellen kann. Es ist vielmehr darauf abzustellen, ob die gemeindlichen Unternehmen nachhaltig zur Erzielung von Einnahmen oder anderer wirtschaftlicher Vorteile am allgemeinen Wirtschaftsleben teilnehmen.

(2) Beteiligungen

Die Gemeindeordnungen der Bundesrepublik sehen für die wirtschaftliche Betätigung der Gemeinden aber nicht nur die Form des Eigenbetriebs und der Eigengesellschaft[107] vor, sondern sie gestatten auch die Beteiligung an einem wirtschaft-

---

107) Vgl. etwa § 89 Abs. 2 NdsGO

lichen Unternehmen[108]. Die Gemeinden sind jedoch in der Wahl der Beteiligung nicht frei; nach den einengenden Vorschriften fast aller Gemeindeordnungen dürfen sie sich nur in einer Form beteiligen, bei der ihre Haftung begrenzt wird[109]. Diese Voraussetzung ist gegeben bei der Aktiengesellschaft, der Gesellschaft mit beschränkter Haftung, der GmbH (AG) & Co. KG, der Genossenschaft mit beschränkter Haftung, dem eingetragenen Verein und der stillen Gesellschaft, ferner - wenn auch mit Einschränkungen - bei der Kommanditgesellschaft und der Kommanditgesellschaft auf Aktien. Bei den zuletzt genannten Gesellschaften scheidet eine Beteiligung als persönlich haftende Gesellschafterin aus. Ebensowenig kommt eine Beteiligung an einer Offenen Handelsgesellschaft, einer Genossenschaft mit unbeschränkter Haftung, einer Gesellschaft bürgerlichen Rechts und einem

---

108) Vgl. § 87 Abs. 1 BadWüGO; Art. 77 Abs. 1 S. 1 BayGO; § 58 Abs. 1 S. 1 BrhVerf.; § 99 Abs. 1 HeGO; § 91 Abs. 1 S. 1 NdsGO; § 71 Abs. 1 S. 1 NWGO; § 82 Abs. 1 S. 1 RhPfGO; § 85 Abs. 1 S. 1 SaGO; § 84 Abs. 1 S. 1 SHGO

109) Vgl. § 87 Abs. 1 Nr. 3 BadWüGO; Art. 77 Abs. 1 S. 1, 77 a Abs. 1 S. 1 und Abs. 2 BayGO; § 99 Abs. 1 HeGO; § 91 Abs. 1 S. 1 NdsGO; § 71 Abs. 1 S. 1 NWGO; § 82 Abs. 1 S. 1 RhPfGO; § 85 Abs. 1 S. 1 SaGO; § 84 Abs. 1 S. 1 SHGO. Die Aufsichtsbehörden in Bayern und Nordrhein-Westfalen können gem. Art. 77 Abs. 1 S. 2 BayGO bzw. § 71 Abs. 2 NWGO Ausnahmen zulassen.

nicht eingetragenen Verein in Betracht[110]. Weitergehende Einschränkungen enthalten die Gemeindeordnungen nicht. Vor allem kann den Vorschriften über die Vertretung der Gemeinde in der Gesellschafterversammlung oder dem entsprechenden Organ[111] nicht entnommen werden, dass die Gemeinde sich nur an einer juristischen Person beteiligen darf, weil andere Gesellschaftsformen keine Organe kennen[112]. Die Gemeindeordnungen verwenden diesen Begriff offensichtlich in einem umfassenderen Sinne.

Gegen eine Beteiligung an einer Kommanditgesellschaft als Kommanditist bestehen jedoch aus einem anderen Grunde Bedenken. Nach dem Beschluss des Bundesfinanzhofs vom 29. 11. 1965[113]

---

110) Wegen der Haftung vgl. im einzelnen §§ 1 Abs. 1, 278 Abs. 1 AktG 1965; § 13 Abs. 2 GmbHG; §§ 23 Abs. 1, 2 Nr. 1 und 2 GenG; §§ 105 Abs. 1, 161 Abs. 1, 335 Abs. 2 HGB; Erman-Westermann, BGB, §§ 25 Anm. 2, 54 Anm. 6; Erman-Schulze-Wenck, a.a.O., §§ 714 Anm. 2, 718 Anm. 3 c). Im übrigen vgl. dazu Kirsten, Gemeinde-Finanzen, S. 118 f.; Muntzke-Schlempp, HeGO, § 99 Anm. III; Pagenkopf, Einf., S. 161; Surén, GWR, S. 190; Surén-Loschelder, DGO, § 69 Anm. 2 c) aa) ~~α - β~~); Stenger, Haushaltsrecht, S. 50

111) Vgl. § 88 Abs. 1 S. 1 BadWüGO; Art. 78 Abs. 1 S. 1 BayGO; § 58 Abs. 1 S. 1 und Abs. 2 BrhVerf.; § 101 Abs. 1 S. 1 und Abs. 2 HeGO; § 92 Abs. 1 S. 1 NdsGO; § 72 Abs. 1 S. 1 und Abs. 2 NWGO; § 83 Abs. 1 S. 1 und Abs. 2 RhPfGO; § 86 Abs. 1 S. 1 und Abs. 2 S. 1 SaGO; § 85 Abs. 1 S. 1 und Abs. 2 SHGO

112) Ebenso Surén, GWR, S. 184; Surén-Loschelder, DGO, § 69 Anm. 2 c) aa)

113) Gr.S 3/64 S, NJW 1966 S. 1096; vgl. auch § 5 Abs. 1 S. 3 GewStG

haftet der Kommanditist für die Gewerbesteuer als Gesamtschuldner unbeschränkt. Erst das Steueränderungsgesetz 1965[114] räumte dem Kommanditisten die Möglichkeit ein, sich vom Erhebungszeitraum 1965 an auf die Beschränkung seiner Haftung gem. § 171 Abs. 1 HGB zu berufen. Für die Gewerbesteuer, die auf die Erhebungszeiträume bis 1964 entfällt und insbesondere auch aufgrund von Betriebsprüfungen nachgefordert werden kann, bleibt es demnach bei der unbeschränkten Haftung. Die Zulässigkeit einer Beteiligung an einer Kommanditgesellschaft als Kommanditist bleibt daher zweifelhaft, solange die Gewerbesteuerveranlagungen der Kommanditgesellschaft bis zum Erhebungszeitraum 1964 nicht bestandskräftig und die Gewerbesteuerschulden nicht getilgt sind, da die von den Gemeindeordnungen geforderte Haftungsbeschränkung der Gemeinden insoweit nicht gegeben ist. In Zukunft werden diese Bedenken jedoch gegenstandslos, weil schon aufgrund der Verjährungsvorschriften der Reichsabgabenordnung[115] in wenigen Jahren Gewerbesteuernachforderungen für die Erhebungszeiträume bis 1964 nicht mehr zu erwarten sind.

Die Gemeinde kann sich demnach nur an juristischen Personen oder an Gesamthandgemeinschaften, die selbst Trägerinnen von Rechten und Pflichten sein können, beteiligen. Das hat zur Folge, dass die Vermögensgegenstände, die den von diesen

---

114) BGBl. 1965 I S. 377
115) Vgl. §§ 143 ff. RAO

Personen und Gemeinschaften betriebenen Unternehmen zugehören, nicht im unmittelbaren Eigentum der Gemeinde stehen. Somit können diese Vermögensgegenstände nur zum Betriebsvermögen gezählt werden, wenn mittelbares Eigentum für die Zuordnung genügt. Auch mittelbares Eigentum setzt aber voraus, dass die Gemeinde zumindest wirtschaftlich über die Vermögensgegenstände verfügen kann. Bei einer Eigengesellschaft mag der Gemeinde als alleiniger Gesellschafterin diese wirtschaftliche Verfügungsmacht noch zugesprochen werden können; bei einer Beteiligung, die der Gemeinde keine beherrschende Stellung einräumt, fehlt es dagegen an einer solchen Möglichkeit. Hier ist nicht einmal mittelbares Eigentum gegeben, so dass die Vermögensgegenstände der Beteiligungsunternehmen nicht zum Betriebsvermögen der Gemeinde gerechnet werden können. Es wird dagegen noch zu prüfen sein, unter welchen Voraussetzungen die Beteiligung als solche dem Betriebsvermögen zuzurechnen ist.

(3) Beteiligungsähnliche Verhältnisse

Ausser den "echten" Beteiligungen kennt das Gemeinderecht beteiligungsähnliche Verhältnisse. Darunter werden Darlehen, Zuschüsse und Bürgschaften verstanden, die die Gemeinde einem Unternehmen gegen das Recht auf wirtschaftliche Mitbestimmung oder auf Gewinnbeteiligung gewährt[116]. Ähnlich wie im Steuerrecht wird also

116) Vgl. etwa Muntzke-Schlempp, HeGO, § 99 Anm. II; Surén, GWR, S. 186 mit weiteren Nachweisen; Surén-Loschelder, DGO, § 69 Anm. 2 d)

nicht auf die rechtliche Gestaltung, sondern auf den wirtschaftlichen Gehalt abgestellt. Während die wirtschaftliche Betrachtungsweise aber im Steuerrecht dazu dient, die tatsächlichen Besteuerungsgrundlagen zu ermitteln, kann sie im Zusammenhang mit der Beurteilung beteiligungsähnlicher Verhältnisse nur das Ziel haben, Missbräuche zivilrechtlicher Gestaltungsmöglichkeiten zu verhindern. Mit aller gebotenen Vorsicht sind demnach Darlehen, Zuschüsse und Bürgschaften, die in ihrer rechtlichen Ausgestaltung alle wesentlichen Merkmale einer Beteiligung aufweisen, zur Vermeidung von Umgehungen an den Vorschriften über die Beteiligung der Gemeinden an wirtschaftliche Unternehmen zu messen und gegebenenfalls wie Beteiligungen zu behandeln.

(4) Umfang des Betriebsvermögens

Diese Ausführungen zeigen bereits, dass der Umfang des Betriebsvermögens nicht unerheblich dadurch beeinflusst wird, welche Kriterien bei der Zuordnung zugrunde gelegt werden. Darüber hinaus ist streitig, ob die wirtschaftlichen Unternehmen und die Beteiligungen nicht teilweise anderen Vermögensgruppen zugerechnet werden müssen, weil es an anderen, in der eingangs angeführten Begriffsbestimmung des Betriebsvermögens nicht ausdrücklich genannten Voraussetzungen fehlt.

Hier sind zunächst die Eigenbetriebe zu er-

wähnen, die nach allgemeiner Auffassung dem Betriebsvermögen zuzurechnen sind[117]. Stenger ordnet sie dagegen ohne nähere Begründung dem Gemeindesondervermögen zu[118]. Nun ist es zwar richtig, dass die Eigenbetriebe finanzwirtschaftlich als Sondervermögen der Gemeinde gesondert zu verwalten und nachzuweisen sind und dass auf die Erhaltung des Sondervermögens bedacht zu nehmen ist[119]. Auch ist den Gemeinden im einzelnen vorgeschrieben, welche Massnahmen zur Vermögenserhaltung zu treffen sind, vor allem, in welchem Umfange den Eigenbetrieben Eigenkapital entnommen werden darf[120]. Gleichwohl gehören die Eigenbetriebe nicht zum Gemeindesondervermögen. Das Gemeindesonderver-

---

117) Vgl. Berkenhoff-Sindermann, Haushaltswesen, S. 126; Gönnenwein, Gemeinderecht, S. 446; Helmert-König, VBRO, Einl. S. 17; Hettlage-Loschelder, GemHVO, § 21 Anm. 3; Hölzl, BayGO, Art. 61 Anm. 2; Kottenberg-Rehn, NWGO, § 62 Anm. I; Kunze-Schmid, BadWüGO, § 78 Anm. 5 b); Kußmaul, GWR, S. 11; Lüersen-Neuffer, NdsGO, § 82 Anm. 1; Muntzke-Schlempp, HeGO, § 92 Anm. IV; Odenbreit-Hensel, NWGO, S. 401; Peters, Verwaltungsrecht, S. 309; Surén, GWR, S. 10 Fussn. 18; Surén, GWR, S. 10 Fussn. 18; Surén-Loschelder, DGO, § 60 Anm. 2 b) bb)β (S. 7)

118) Haushaltsrecht, S. 6

119) Vgl. § 7 Abs. 1 EBVO, SaEBVO; § 11 Abs. 1, Abs. 3 S. 1 BadWüEBG; § 10 Abs. 1 HeEBG; § 8 Abs. 1 NWEBVO; § 10 Abs. 1 RhPfEBVO

120) Vgl. § 8 EBVO, SaEBVO; §§ 4, 5 BadWüDVEBG; § 11 HeEBG; § 9 NWEBVO; § 11 RhPfEBVO; ferner Stork, EBVO, § 8 Anm. 1; Surén-Loschelder, DGO, § 60 Anm. 2 b) bb)γ) (S. 4 f.); Zeiß, EBVO, § 8 Anm. 3

mögen wird - wie bereits ausgeführt -, dadurch charakterisiert, dass der Gemeinde zwar das Eigentum zusteht, dass sie in ihren Nutzungsrechten und in ihrer Verfügungsbefugnis jedoch zugunsten Dritter beschränkt ist. Das Vermögen der Eigenbetriebe ist demgegenüber lediglich organisatorisch verselbständigt[121], Rechte Dritter bestehen daran nicht. Die Gemeinde kann im Rahmen der gesetzlichen Vorschriften über die Erträge und das Vermögen der Eigenbetriebe frei verfügen und sie zur Erfüllung ihrer Aufgaben einsetzen. Die Eigenbetriebe sind daher ihrer Zweckbestimmung entsprechend dem Betriebsvermögen zuzurechnen[122].

Etwas anderes gilt für solche Einrichtungen, die kraft Gesetzes bzw. wegen ihres gemeinnützigen oder mildtätigen Charakters nicht zu den wirtschaftlichen Unternehmen gehören. Sie sind selbst dann nicht dem Betriebsvermögen zuzuordnen, wenn sie nach den Vorschriften über die Eigenbetriebe

---

121) Vgl. Zeiß, EBVO, § 8 Anm. 2

122) Ebenso Berkenhoff, Gemeindevermögensordnung, S. 14; Böhme, HKVP, Anm. zu § 60; Duhmer, HkWP, S. 78 f.; Galette-Laux, SHGO, § 76 Anm. 1 b); Kiefer-Schmid, DGO, § 60 Anm. 2; Kirsten, Gemeinde-Finanzen, S. 86; Pagenkopf, Einf., S. 134; Schattenfroh, DGO, § 60 Anm. 2; Winckelmann, Vermögensrechnung, Anhang 1 S. 5

geführt werden[123]. Die Eigenbetriebsgesetze und -verordnungen schreiben zwar eine nach kaufmännischen Grundsätzen ausgerichtete Betriebsführung vor und legen in den Vorschriften über die Vermögenserhaltung die zu erwirtschaftenden Mindestgewinne fest. Sie haben jedoch gegenüber den Bestimmungen der Gemeindeordnungen zurückzutreten, die lediglich anordnen, dass die genannten Einrichtungen nach wirtschaftlichen Gesichtspunkten zu verwalten sind[124], soweit es mit ihrem gemeinnützigen Zweck zu vereinbaren ist[125]. Obwohl diese Einschränkung ausdrücklich nur in der Gemeindeordnung des Landes Nordrhein-Westfalen enthalten ist, ist sie als allgemeiner Grundsatz auch in den anderen Ländern der Bundesrepublik zu beachten. Soweit die Gemeinden gemeinnützige oder mildtätige Einrichtungen unterhalten, kommt es vor allem darauf an, dass sie die ihnen gestellte Aufgabe erfüllen. Die Anwendung der Vorschriften über die Eigenbetriebe

---

123) Vgl. § 98 Abs. 2 letzter Satz HeGO; § 69 Abs. 2 letzter Satz NWGO; § 80 Abs. 2 letzter Satz RhPfGO; § 83 Abs. 2 letzter Satz SaGO; § 82 Abs. 2 letzter Satz SHGO; sowie Helmert-König, VBRO, § 6 Anm. 1

124) Vgl. § 85 Abs. 3 letzter Satz BadWüGO; § 98 Abs. 2 S. 2 HeGO; § 89 Abs. 3 letzter Satz NdsGO; § 69 Abs. 2 S. 2 NWGO; § 80 Abs. 2 letzter Satz RhPfGO; § 83 Abs. 2 letzter Satz SaGO; § 82 Abs. 2 S. 2 SHGO

125) So ausdrücklich § 69 Abs. 2 letzter Satz NWGO

nimmt diesen Einrichtungen daher nicht den gemeinnützigen oder mildtätigen Charakter.

In diesem Zusammenhang ist noch auf die Hilfsbetriebe zu verweisen, die gem. § 85 Abs. 3 Nr. 3 BadWüGO ebenfalls nicht zu den wirtschaftlichen Unternehmen gehören. Da unter diese Vorschriften nur Betriebe fallen, die ausschliesslich den Eigenbedarf der Gemeinde decken, die also nicht nachhaltig zur Erzielung von Einnahmen am allgemeinen Wirtschaftsleben teilnehmen, hätte es einer ausdrücklichen gesetzlichen Regelung nicht bedurft. Solche Betriebe können auch in den anderen Ländern der Bundesrepublik nicht zu den wirtschaftlichen Unternehmen und damit zum Betriebsvermögen gerechnet werden. Entsprechend ihrer Zweckbestimmung werden sie regelmässig beim Verwaltungsvermögen einzugruppieren sein.

In demselben Umfange wie die Eigenbetriebe gehören die Eigengesellschaften zu den wirtschaftlichen Unternehmen[126]. Folgerichtig zählt Stenger sie daher ebenso wie die Eigenbetriebe zum Gemeindesondervermögen[127]. Hierzu bedarf

---

126) Vgl. § 89 Abs. 1 PrGemFinG; § 89 Abs. 2 Nr. 2 NdsGO; ferner Gönnenwein, Gemeinderecht, S. 446; Hettlage-Loschelder, GemHVO, § 21 Anm. 3; Pagenkopf, Einf., S. 134

127) Haushaltsrecht, S. 6

es jedoch keiner besonderen Ausführungen, da sich für die Eigengesellschaften insofern keine von den Eigenbetrieben abweichende Problematik ergibt. Dagegen stellt sich die Frage, ob die Vermögensgegenstände der Eigengesellschaften oder die Anteile zum Betriebsvermögen gehören. Da, wie bereits ausführlich dargelegt, für die Zuordnung des Gemeindevermögens das juristische und nicht das wirtschaftliche Eigentum maßgebend ist, kann mittelbares Eigentum nicht als ausreichend angesehen werden. Zum Betriebsvermögen gehören daher nicht die Vermögensgegenstände, die im Eigentum der Eigengesellschaft stehen, sondern nur die Anteile, deren Inhaberin die Gemeinde ist[128].

Ein besonderes Problem ergibt sich allerdings in den Fällen, in denen die Gemeinde nicht alle Anteile hält. Grundsätzlich ist auch hier die Zweckbestimmung entscheidend[129], d.h. die Beteiligungen gehören zum Betriebsvermögen, wenn die Gemeinde eine unternehmerische Funktion

---

128) A.A. die herrschende Lehre, vgl. z.B. Hettlage-Loschelder, GemHVO, § 21 Anm. 3; Loschelder-Giere, GemHVO, § 21 Anm. 1

129) Vgl. Marder, Gemeindevermögen, S. 22

ausüben will[130]; andernfalls sind sie als Kapitalanlage dem allgemeinen Kapital- und Grundvermögen zuzurechnen[131]. Streitig ist jedoch, welche Beteiligungshöhe für die Ausübung einer unternehmerischen Funktion gegeben sein muss. Eine feste Grenze wird dabei nicht zu ziehen sein[132], obwohl nicht zu verkennen ist, dass die Höhe der Beteiligung von erheblicher Be-

---

130) So schon Nr. 3 Abs. 2 (Gliederungs-Nr. II. 2) AAW zu §§ 55 und 88 Abs. 3 KuRVO; ferner Galette-Laux, SHGO, Anm. zu § 76; Gönnenwein, Gemeinderecht, S. 446; Heuser-Semmler, BayGO, Art. 77 Anm. 2; Kirsten, Gemeinde-Finanzen, S. 86; Muntzke-Schlempp, HeGO, § 92 Anm. IV; Salzmann-Schunk, RhPfGO, § 70 Anm. 2; Surén, GWR, S. 10 Fussn. 18

131) Vgl. dazu § 89 Abs. 1 PrGemFinG; Berkenhoff-Sindermann, Haushaltswesen, S. 126; Duhmer, Öffentliches Vermögen, S. 78 f.; Hettlage, HkWP, S. 158; Hölzl, BayGO Art. 77 Anm. 3; Kunze-Schmid, BadWüGO, § 78 Anm. III. 5 b); Lauritzen, SHGO, § 84 Anm. 3; Lindemann, NdsGO, Anm. zu § 91; Muntzke-Schlempp, HeGO, § 99 Anm. II; Odenbreit-Hensel, NWGO, S. 401; Pagenkopf, Einf., S. 134; Salzmann-Schunk, RhPfGO, § 70 Anm. 2; Senf, FA nF Bd. 17 S. 213; Surén, GWR, S. 10 Fussn. 18; Surén-Loschelder, DGO, § 60 Anm. 2 b) bb)β) (S. 7 f.); a.A. Hettlage-Loschelder-Spielhagen, PrGemFinG, Anm. zu § 56; Kerrl-Weidemann, DGO, § 60 Anm. 1; Kiefer-Schmid, DGO, § 60 Anm. 2; Schattenfroh, DGO, § 60 Anm. 2, die derartige Beteiligungen stets zum allgemeinen Kapitalvermögen zählen

132) So aber z.B. Duhmer, Öffentliches Vermögen, S. 63

deutung sein kann[133]. In diesem Zusammenhang interessiert das aber nur insofern, als die Gemeinde sich der Ausübung einer unternehmerischen Funktion nicht entziehen kann, sobald sie eine beherrschende Stellung innehat und die Geschicke des Unternehmens bestimmt. In allen anderen Fällen kommt es darauf an, welchen Einfluss die Gemeinde auf die Geschäftsführung des Unternehmens tatsächlich ausüben kann. Es sei hier auf das Urteil des Bundesfinanzhofs vom 2. 11. 1965 verwiesen[134]. Das Gericht hatte zu entscheiden, ob beim Tausch einer Schachtelbeteiligung an einer kleinen Gesellschaft gegen eine drei- bis vierprozentige Beteiligung an einer grossen Gesellschaft Funktionsgleichheit der Beteiligungen gegeben ist. Es bejahte diese Frage, weil der Gesellschafterin ungeachtet der geringen Beteiligung ein nicht unerheblicher Einfluss auf die Geschäftsführung des Unternehmens eingeräumt worden war. Dieses Kriterium dürfte auch bei den Beteiligungen der Gemeinde entscheidend sein, weil es ohne Schwierigkeiten erkennen lässt, welchen Zweck die Gemeinde verfolgt.

c) Allgemeines Kapital- und Grundvermögen

Bei dem allgemeinen Kapital- und Grund-

---

133) Vgl. etwa §§ 15 f., 122 Abs. 1, 179 Abs. 2, 182 Abs. 1, 193 Abs. 1, 202 Abs. 2, 207 Abs. 2, 222 Abs. 1, 229 Abs. 3, 237 Abs. 2, 293 Abs. 1, 319 Abs. 2, 329 Abs. 2, 340 Abs. 2 AktG 1965; §§ 50 Abs. 1, 53 Abs. 2 GmbHG; § 45 Abs. 1 GenG; § 17 Abs. 1 EStG; § 9 Abs. 1 KStG

134) I 169/63 U, BStBl. 1966 III S. 127

mögen sind solche schwierigen Abgrenzungsprobleme nicht gegeben. Zu dieser Vermögensgruppe gehören alle Vermögensgegenstände, die nicht zum Verwaltungsvermögen, zum Betriebsvermögen oder zu den Rücklagen zu rechnen sind[135]. Es ist also stets zu prüfen, ob der Vermögensgegenstand nicht einer anderen Vermögensgruppe zuzuordnen ist. Hier genügt deshalb eine kurze Bemerkung zur Vorratswirtschaft hinsichtlich des Grund und Bodens.

Die Gemeinden haben zahlreiche Aufgaben zu erfüllen, deren Verwirklichung in erheblichem Umfange Grund und Boden erfordert, sei es unmittelbar zum Bau von Schulen, Strassen oder Krankenhäusern, sei es mittelbar zur Förderung des Wohnungsbaus, zur Ansiedlung neuer Industrien im Rahmen der Strukturverbesserung, zur Raumordnung oder für Sanierungs- und Entwicklungsmaßnahmen aufgrund des Städtebauförderungsgesetzes. Der dazu notwendige Grund und Boden kann nicht kurzfristig beschafft werden, es bedarf der vorausschauenden Planung und einer gewissen Vorratswirtschaft[136]. Die Gefahr,

---

135) Vgl. § 56 PrGemFinG; Berkenhoff-Sindermann, Haushaltswesen, S. 126; Hettlage, HkWP, S. 157; Hettlage-Loschelder, GemHVO, § 1 Anm. 5 a) bb)ϐ); Kunze-Schmid, BadWüGO, § 78 Anm. III. 5 c); Marder, Gemeindevermögen, S. 27 f.; Odenbreit-Hensel, NWGO, S. 401; Pagenkopf, Einf., S. 134; Salzmann-Schunk, RhPfGO, § 70 Anm. 2; Surén, GWR, S. 11 Fussn. 19; Surén-Loschelder, DGO, § 60 Anm. 2 b) bb)ϐ) (S. 8); Winckelmann, Vermögensrechnung, Anhang 1 S. 3

136) Vgl. dazu Marder, Gemeindevermögen, S. 28; Surén, GWR, S. 11 Fussn. 19

die Grenze zur - unzulässigen - Vermögensanlage zu überschreiten, liegt damit nahe. Die Grenze sollte jedoch nicht zu eng gezogen werden, denn die Gemeinde kann auch bei sorgfältigster Planung nicht alle Aufgaben übersehen, die sie in naher Zukunft zu bewältigen haben wird. Der Gemeinde sollten deshalb nur Grundstücksspekulationen verboten bleiben[137].

d) Rücklagen

Die Rücklagen nehmen innerhalb der einzelnen Vermögensgruppen eine besondere Stellung ein, die im wesentlichen auf die speziellen Verwaltungsvorschriften der Rücklagenverordnungen zurückzuführen ist. Bei der Behandlung der verschiedenen Merkmale des Gemeindevermögens hat sich aber bereits gezeigt, dass nicht jede Rücklage zum Gemeindevermögen gerechnet werden kann. Zwar handelt es sich bei den Rücklagen schon nach ihrer Begriffsbestimmung - Geldbestände, die aus der Haushaltswirtschaft der Gemeinde ausgeschieden sind - um Aktivvermögen der Gemeinde, so dass ihr Vermögenscharakter insoweit nicht zweifelhaft ist. Es erscheint jedoch fraglich, ob die verschiedenartigen Verwendungszwecke sämtlich darauf gerichtet sind, die Rücklagen in ihrem wertmässigen Bestande zu erhalten. Der Vermögenscharakter der Rücklagen hängt demnach letztlich von ihrer Zweckbestimmung ab.

---

137) Ebenso Duhmer, Öffentliches Vermögen, S. 44

(1) Betriebsmittelrücklage

Die Betriebsmittelrücklage soll die rechtzeitige Leistung von Ausgaben des ordentlichen Haushalts ohne Inanspruchnahme von Kassenkrediten sichern[138]. Sie dient also ebenso wie der Kassenkredit dazu, die Liquidität der Gemeindekasse zu gewährleisten[139]. Ihre Verwendung ist deshalb ohne Veranschlagung im Haushaltsplan zulässig[140]. Nach Beseitigung der Zahlungsschwierigkeiten ist die Betriebsmittelrücklage aus Kassenmitteln wieder aufzufüllen, so dass stets ein gewisser Bestand vorhanden ist. Diese Rücklage ist demnach nicht zum Verbrauch,

---

138) Vgl. § 2 Abs. 1 RücklVO, HeRücklVO; § 3 Abs. 1 SHRücklVO

139) Vgl. § 97 Abs. 1 und 2 S. 1 BadWüGO; Art. 87 Abs. 1 S. 1 und Abs. 2 BayGO; § 67 Abs. 1 S. 1 und Abs. 2 BrhVerf.; § 110 Abs. 1 S. 1 und Abs. 2 HeGO; § 103 Abs. 1 S. 1 und Abs. 2 NdsGO; § 83 Abs. 1 S. 1 und Abs. 2 NWGO; § 94 Abs. 1 S. 1 und Abs. 2 RhPfGO; § 97 Abs. 1 S. 1 und Abs. 2 SaGO; § 96 Abs. 1 S. 1 und Abs. 2 SHGO; ferner Berkenhoff-Sindermann, Haushaltswesen, S. 105, 141; Delius, RVerwBl. 1936 S. 484; Hettlage-Loschelder, GemHVO, § 1 Anm. 5 a) ee)cc); dies., RücklVO, § 1 Anm. V. 1 a); Kirsten, Gemeinde-Finanzen, S. 100; Loschelder, Gemhlt. 1936 S. 104; Pagenkopf, Einf., S. 145; Parlow, Rücklagen, S. 56 f.; Schmid, RücklVO, § 2 Anm. 1; Surén, GWR, S. 441

140) Vgl. § 18 RücklVO; § 17 S. 1 HeRücklVO; § 17 SHRücklVO

sondern zum Gebrauch bestimmt[141]. Der Vermögenscharakter ist ihr somit nicht abzusprechen.

(2) Allgemeine Ausgleichsrücklage

Der Zweck der allgemeinen Ausgleichsrücklage ist ganz anderer Art. Sie ist dazu bestimmt, übermässige Schwankungen in der Belastung der Einwohner bei einer vorübergehenden Änderung der Wirtschaftslage zu verhindern[142] oder zu mildern[143]. Dabei handelt es sich nicht darum, die jährlich auftretenden Schwankungen der Einnahmen und Ausgaben auszugleichen, sondern den Einnahmeausfall in Zeiten nachlassender Konjunktur aufzufangen und die Einwohner vor allzu hohen Abgaben zu schützen[144]. Zu diesem Zweck ist sie im ordentlichen Haushaltsplan, Einzelplan 9 Finanzen und Steuern, zu veranschlagen.

Da der ordentliche Haushaltsplan vom Gesamtdeckungsprinzip beherrscht wird[145], schliesst

---

141) Ebenso Berkenhoff-Sindermann, Haushaltswesen, S. 141 f.; Hötte-Markus, Haushaltstechnik, S. 205; Marder, Gemhlt. 1939 S. 274; Pagenkopf, Einf., S. 145; Schmid, RücklVO, § 2 Anm. 1

142) Vgl. § 3 Abs. 1 RücklVO; § 7 Abs. 1 S. 1 HeRücklVo

143) Vgl. § 4 Abs. 1 SHRücklVO

144) So auch Hettlage-Loschelder, RücklVO, § 1 Anm. V. 1b); Hötte-Markus, Haushaltstechnik, S. 192; Kirsten, Gemeinde-Finanzen, S. 100 f.; Loschelder, Gemhlt. 1936 S. 104; Pagenkopf, Einf., S. 145 f.; Parlow, Rücklagen, S. 57 f.; Schmid, RücklVO, § 3 Anm. 1

145) Vgl. § 12 Abs. 1 BadGemHVO; ferner Pagenkopf, Einf., S. 169

diese Veranschlagung die Zuordnung der Ausgleichsrücklage zu einer bestimmten Ausgabe aus. Es kann also bei den Entnahmen aus der Ausgleichsrücklage ebensowenig wie bei den anderen ordentlichen Einnahmen festgestellt werden, ob sie zum Erwerb eines Vermögensgegenstandes oder zur Deckung fortdauernder Ausgaben verwendet werden. Ihrer Zweckbestimmung nach bleibt die Ausgleichsrücklage demgemäß der Haushaltswirtschaft verbunden. Sie wird ihr nur vorübergehend für einen - entsprechend der konjunkturellen Entwicklung innerhalb der jeweiligen Gemeinde - kürzeren oder längeren Zeitraum entzogen, um zu einem späteren Zeitpunkt wieder ausschließlich Zwecken der Haushaltswirtschaft zugeführt zu werden. Das bedeutet, daß sie nicht in ihrem wertmäßigen Bestand zu erhalten ist. Damit fehlt ihr ein für den Begriff des Gemeindevermögens wichtiges Merkmal, so daß sie dem Gemeindevermögen nicht zugerechnet werden kann.

(3) Erneuerungs-, Erweiterungs- und Sonderrücklagen

Die Erneuerungs-, Erweiterungs- und Sonderrücklagen haben - wirtschaftlich gesehen - fast dieselben Aufgaben zu erfüllen.

Die Erneuerungsrücklage ist zur Ersatzbeschaffung von Vermögensgegenständen anzusammeln, die nach Alter, Verbrauch oder aus sonstigen Gründen ersetzt werden müssen; davon ausgenommen sind die unbeweglichen und beweglichen Vermögens-

gegenstände, die aus Mitteln des ordentlichen Haushalts beschafft und erneuert zu werden pflegen oder die den wirtschaftlichen Unternehmen der Gemeinde gewidmet sind[146]. Sie dient also, ähnlich wie die kaufmännische Abschreibung, dazu, die Ersatzbeschaffung zu finanzieren[147]. Anders als bei der kaufmännischen Abschreibung handelt es sich bei der Erneuerungsrücklage aber um einen Geldbetrag, der bei bestimmungsgemässer Verwendung unmittelbar der Beschaffung des zu ersetzenden Vermögensgegenstandes dient. Die Erneuerungsrücklage stellt mit anderen Worten einen Vermögenswert dar, der im Zeitpunkt der Ersatzbeschaffung den Anschaffungs- oder Herstellungskosten des zu ersetzenden Vermögensgegenstandes möglichst entsprechen soll[148]. Das bedeutet aber, dass die Beschaffung des Ersatzgegenstandes nur zu einem Austausch von Vermögenswerten führt: an die Stelle des angesammelten Geldbetrages tritt der neue Vermögensgegenstand. Da die Rücklage demzufolge in ihrem

---

146) Vgl. § 82 Abs. 2 BadWüGO; Art. 61 Abs. 2 BayGO; § 53 Abs. 2 BrhVerf.; § 92 Abs. 3 HeGO; § 82 Abs. 3 NdsGO; § 62 Abs. 3 NWGO; § 73 Abs. 3 RhPfGO; § 76 Abs. 3 SaGO; § 76 Abs. 3 SHGO; § 6 Abs. 1 RücklVO; § 3 Abs. 1 HeRücklVO; § 7 Abs. 1 SHRücklVO

147) Vgl. Delius, kVerwBl. 1956 S. 484 f.; Hettlage-Loschelder, RücklVO, § 6 Anm. II; Kunze-Schmid, BadWüGO, § 82 Anm. III. 1; Pagenkopf, Einf., S. 146; Parlow, Rücklagen, S. 72; Schmid, RücklVO, § 6 Anm. 2

148) Vgl. § 6 Abs. 2 RücklVO; § 3 Abs. 2 S. 1 HeRücklVO; § 7 Abs. 2 SHRücklVO

wertmässigen Bestand erhalten bleibt und lediglich in eine andere Vermögensart umgewandelt wird, ist sie dem Gemeindevermögen zuzurechnen.

Die Rücklagenverordnungen bestätigen diese Auffassung. Der Erneuerungsrücklage können Mittel aus der Veräusserung von Vermögensgegenständen, soweit sie für bestimmte Ausgaben nicht erforderlich sind, sowie die Einnahmen aus dem Verkauf derjenigen Vermögensgegenstände, für deren Ersatz die Rücklage angesammelt wird, zugeführt werden[149]. Das ist mit dem Grundsatz der Vermögenserhaltung nur zu vereinbaren, wenn den Veräusserungserlösen durch die Zuführung zur Rücklage nicht der Vermögenscharakter genommen wird.

Die Erweiterungsrücklage ist demgegenüber anzusammeln, um Vermögensgegenstände dem wachsenden Bedarf entsprechend erweitern zu können[150].

---

149) So § 8 S. 3 und 4 HeRücklVO; § 9 S. 2 und 3 SHRücklVO; enger § 8 letzter Satz RücklVO

150) Vgl. § 82 Abs. 2 BadWüGO; Art. 61 Abs. 2 BayGO; § 53 Abs. 2 BrhVerf.; § 92 Abs. 3 HeGO; § 82 Abs. 3 NdsGO; § 62 Abs. 3 NWGO; § 73 Abs. 3 RhPfGO; § 76 Abs. 3 SaGO; § 76 Abs. 3 SHGO; § 7 Abs. 1 RücklVO; § 4 S. 1 HeRücklVO; § 7 Abs. 4 S. 1 SHRücklVO; ferner Berkenhoff-Sindermann, Haushaltswesen, S. 148; Delius, RVerwBl. 1936 S. 484 f.; Hettlage-Loschelder, RücklVO, § 7 Anm. II; Kirsten, Gemeinde-Finanzen, S. 103 f.; Kunze-Schmid, BadWüGO, § 82 Anm. III 2; Pagenkopf, Einf., S. 147 f.; Parlow, Rücklagen, S. 78 f.; Schmid, RücklVO, § 6 Anm. 2

Die Verwendung der Rücklagenmittel zur Erweiterung vorhandenen Vermögens bedeutet aber nichts anderes als die Erhaltung ihres wertmässigen Bestandes. Denn ebenso wie bei der Erneuerungsrücklage erfolgt auch bei der Erweiterungsrücklage nur ein Austausch von Vermögenswerten: die zur Erweiterung angeschafften oder hergestellten Vermögensgegenstände treten an die Stelle des angesammelten Geldbetrages. Die Erweiterungsrücklage gehört demnach ebenfalls zum Gemeindevermögen. Eine Bestätigung dieser Ansicht ist wiederum den Rücklagenverordnungen zu entnehmen, die die Zuführung von Veräusserungserlösen zur Erweiterungsrücklage unter bestimmten Voraussetzungen gestatten[151].

Die Sonderrücklage dient schliesslich dem Erwerb von noch nicht vorhandenen Vermögensgegenständen[152]. Sie ist aus demselben Grunde wie die Erweiterungsrücklage zum Gemeindevermögen zu zählen. Auf die Ausführungen zur Erweiterungsrücklage kann deshalb verwiesen werden.

---

151) Vgl. § 8 S. 2 RücklVO; § 8 S. 3 HeRücklVO; § 9 S. 2 SHRücklVO

152) Vgl. § 7 Abs. 1 RücklVO; §§ 1 Abs. 4 Nr. 2, 7 Abs. 2 S. 1 HeRücklVO; § 8 Abs. 1 S. 1 SHRücklVO; sowie Berkenhoff-Sindermann, Haushaltswesen, S. 148; Delius, RVerwBl. 1936 S. 485; Hettlage-Loschelder, RücklVO, § 7 Anm. II; Kirsten, Gemeinde-Finanzen, S. 104; Kunze-Schmid, BadWüGO, § 82 Anm. III. 2; Parlow, Rücklagen, S. 79; Schmid, RücklVO, § 7 Anm. 3; Zuhorn, Gemhlt. 1938 S. 30 f.

(4) Tilgungsrücklage

Für die Tilgungsrücklage gilt grundsätzlich dasselbe. Eine Tilgungsrücklage ist zwar für die Rückzahlung von Darlehen anzusammeln, die mit dem Gesamtbetrag fällig werden oder für die der Tilgungsplan eine vom Darlehnsvertrag abweichende Tilgung vorsieht[153], d.h. die Tilgungsrücklage dient nicht unmittelbar der Beschaffung eines Vermögensgegenstandes. Dennoch kann der Tilgungsrücklage der Vermögenscharakter nicht abgesprochen werden.

Die Aufnahme von Darlehen zur Anschaffung oder Herstellung von Vermögensgegenständen führt zwar haushaltsrechtlich zur Deckung dieser Ausgaben, bei wirtschaftlicher Betrachtung kann jedoch nur von einer Vorfinanzierung der Anschaffungs- oder Herstellungskosten gesprochen werden. Erst durch die Tilgung des Darlehens, wobei in diesem Zusammenhang nur die Tilgung

---

153) Vgl. § 96 Abs. 3 BadWüGO; Art. 86 Abs. 3 BayGO; § 66 Abs. 3 BrhVerf.; § 109 Abs. 3 HeGO; § 102 Abs. 3 NdsGO; § 82 Abs. 3 NWGO; § 93 Abs. 3 RhPfGO; § 96 Abs. 3 SaGO; § 95 Abs. 3 SHGO; § 4 Abs. 1 RücklVO; § 6 Abs. 1 S. 1 HeRücklVO; § 5 Abs. 1 SHRücklVO; ferner Berkenhoff-Sindermann, Haushaltswesen, S. 145; Delius, RVerwBl. 1936 S. 485; Hettlage-Loschelder, RücklVO, § 4 Anm. II; Hötte-Markus, Haushaltstechnik, S. 193 f.; Kirsten, Gemeinde-Finanzen, S. 101; Loschelder, Gemhlt. 1936 S. 105; Pagenkopf, Einf., S. 149; Parlow, Rücklagen, S. 64 f.; Schmid, RücklVO, § 4 Anm. 5

aus Mitteln der Tilgungsrücklage interessiert, wird die Vorfinanzierung in eine endgültige Finanzierung umgewandelt und erst dadurch wachsen die mit Hilfe des Darlehns angeschafften oder hergestellten Vermögensgegenstände der Gemeinde wertmässig zu.

Ein Vergleich der Tilgungsrücklage mit den Erneuerungs-, Erweiterungs- und Sonderrücklagen mag dies verdeutlichen. Während bei den Erneuerungs-, Erweiterungs- und Sonderrücklagen zunächst der zur Beschaffung eines Vermögensgegenstandes erforderliche Geldbetrag angesammelt und der Vermögensgegenstand erst dann aus den angesammelten Mitteln der jeweiligen Rücklage erworben wird, wird bei der Tilgungsrücklage gerade umgekehrt zunächst der Vermögensgegenstand aus Kreditmitteln erworben und erst später der zum Erwerb erforderliche Geldbetrag angesammelt. Obwohl die Mittel der Tilgungsrücklage demnach nicht unmittelbar dem Erwerb des Vermögensgegenstandes dienen, sondern zur Tilgung des zur vorläufigen Finanzierung des Vermögenserwerbs erforderlichen Kredits verwendet werden, zeigt dieser Vergleich, dass die Tilgungsrücklage ebenso wie die Erneuerungs-, Erweiterungs- und Sonderrücklagen in ihrem wertmässigen Bestand erhalten bleibt und nur die Reihenfolge von Rücklagenbildung und Vermögenserwerb sich umkehrt. Die Tilgungsrücklage ist folglich dem Gemeindevermögen zuzurechnen.

(5) Bürgschaftssicherungsrücklage

Ganz anderer Art ist die Zweckbestimmung der Bürgschaftssicherungsrücklage. Eine solche Rücklage ist zur Sicherung gegen eine unerwartete Inanspruchnahme aus übernommenen Bürgschaften bzw. Verpflichtungen aus Gewährleistungs- oder ähnlichen Verträgen anzusammeln[154]. Sie hat also ähnlich wie die Rückstellung für ungewisse Verbindlichkeiten die Aufgabe, ein bestimmtes Risiko abzudecken[155]. Das ist auch erforderlich, weil eine Inanspruchnahme der Gemeinde regelmässig zum Verlust der angesammelten Mittel führen wird, selbst wenn der Gemeinde - wie bei der Bürgschaft - ein Rückgriffsrecht zusteht[156], denn der Schuldner wird meist zahlungsunfähig sein. Die Bürgschaftssicherungsrücklage wird demnach nicht in ihrem wertmässigen Bestande erhalten. Sie kann folglich nicht zum Gemeindevermögen gerechnet werden.

Die Gemeinde wird allerdings nicht immer in Anspruch genommen werden. Sie hat dann über eine andere Verwendung der angesammelten Beträge zu entscheiden[157]. Von dieser Entscheidung

---

154) Vgl. § 5 Abs. 1 RücklVO, HeRücklVO; § 6 Abs. 1 SHRücklVO; sowie Berkenhoff-Sindermann, Haushaltswesen, S. 146; Hettlage-Loschelder, RücklVO, § 5 Anm. II; Kirsten, Gemeinde-Finanzen, S. 102; Loschelder, Gemhlt. 1936 S. 105; Pagenkopf, Einf., S. 148; Parlow, Rücklagen, S. 69; Schmid, RücklVO, § 5 Anm. 1

155) Vgl. dazu §§ 151 Abs. 1, Passivseite IV. 2, 152 Abs. 7 AktG 1965

156) Vgl. § 774 Abs. 1 BGB

157) Vgl. § 17 Abs. 2 S. 1 RücklVO; § 16 Abs. 1 S. 2 HeRücklVO; § 16 Abs. 2 SHRücklVO

wird es abhängen, ob die Beträge entsprechend ihrer geänderten Zweckbestimmung zum Gemeindevermögen gehören.

e) Gemeindesondervermögen

Das Gemeindesondervermögen umfasst nach der hier vertretenen Auffassung das Gemeindeglieder- bzw. Gemeindegliederklassenvermögen, das Ortschaftsvermögen und das Vermögen der Stiftungen. Das Stiftungsvermögen kann in diesem Zusammenhang vernachlässigt werden, weil die Gemeinde bezüglich der Vermögensanlage den Bindungen der Stiftungsurkunde unterliegt und der Stiftung regelmässig kein anderes Vermögen zuführt.

(1) Gemeindegliedervermögen

Das Gemeindeglieder- oder -gliederklassenvermögen ist durch das Nutzungsrecht Dritter, nämlich der Einwohner bzw. einer Gruppe von Einwohnern gekennzeichnet. Für dieses Vermögen gilt zwar ebenfalls der Grundsatz der Vermögenserhaltung; eine Vermögensmehrung ist aber praktisch ausgeschlossen, weil entweder freies Gemeindevermögen nicht in Gemeindeglieder-(klassen)vermögen umgewandelt oder keine neuen

Nutzungsrechte begründet werden dürfen[158].

Die Gemeinde hat dagegen die Möglichkeit, Gemeideglieder(klassen)vermögen gegen eine Vergütung[159] oder gegen Hingabe eines Grundstücks[160] in freies Gemeindevermögen umzuwandeln. Durch die Ablösung der Nutzungsrechte Dritter steigt der Wert des bisherigen Gemeindeglieder-(klassen)vermögens erheblich, weil die Gemeinde über das nunmehr freie Gemeindevermögen uneingeschränkt verfügen kann. Die Ablösung der Nutzungsrechte stellt daher eine vermögenswirksame Leistung dar.

(2) Ortschaftsvermögen

Das Ortschaftsvermögen ist eine Vermögensart, die nur in Bayern anzutreffen ist. Es handelt sich dabei um Vermögensgegenstände, die beim Inkrafttreten der Deutschen Gemeindeordnung, d.h. am 1. 4. 1935, den Ortschaften gehörte. Soweit dieses Vermögen beim Inkrafttreten der

---

158) Vgl. § 83 Abs. 3 BadWüGO; Art. 68 Abs. 1 S. 1 BayGO; § 96 Abs. 2 HeGO; § 87 Abs. 3 NdsGO; § 66 Abs. 3 NWGO; § 78 Abs. 2 RhPfGO; § 81 Abs. 3 SaGO; § 80 Abs. 3 SHGO

159) Vgl. § 83 Abs. 5 BadWüGO; Art. 70 S. 1, 71 Abs. 1 BayGO; § 87 Abs. 2 S. 2 und 3 NdsGO; § 66 Abs. 2 S. 2 bis 4 NWGO; § 81 Abs. 2 S. 2 und 3 SaGO; § 80 Abs. 2 S. 2 bis 5 SHGO

160) Vgl. Art. 70 S. 3, 71 Abs. 1 S. 2 BayGO; § 87 Abs. 2 S. 3 NdsGO; § 66 Abs. 2 S. 5 NWGO

Gemeindeordnung für den Freistaat Bayern, also am 18. 1. 1952, noch im Eigentum der Gemeinde stand, ist es als Sondervermögen zu verwalten und in seinem Bestande zu erhalten. Es darf nur unter bestimmten Voraussetzungen zur Erfüllung dringender Pflichtaufgaben von der Gesamtgemeinde verwendet werden[161].

Selbst wenn es sich bei diesem Vermögen praktisch um allgemeines Kapital- und Grundvermögen handeln sollte, wie Heuser-Semmler meinen[162], kann es dennoch nicht zu dieser Gruppe gerechnet werden, weil die Zugehörigkeit zum Ortschaftsvermögen nicht nach dem Zweck, sondern allein von historischen Gegebenheiten bestimmt wird. Es ist deshalb als Sondervermögen einzustufen.

5. Zusammenfassung

Die Untersuchungen zum Begriff des Gemeindevermögens haben ungeachtet aller notwendig erscheinenden Kritik ergeben, dass die Begriffsbestimmung der herrschenden Lehre grundsätzlich beibehalten werden kann. Eine konsequente Anwendung des Begriffs erfordert nur, einzelne Merkmale anders abzugrenzen oder ihnen einen

---

161) Vgl. zu diesen Ausführungen Art. 67 Abs. 1 und 2 BayGO; ferner Gebhard, BayGO, S. 397; Helmreich-Widtmann, BayGO, Art. 66 Anm. 2, 67 Anm. 1 und 2; Mang, StuVerwR, S. 342

162) BayGO, Art. 67 Anm. 1 b)

etwas anderen Inhalt zu geben. Mit diesen Einschränkungen kann das Gemeindevermögen wie folgt umschrieben werden:

> Zum Gemeindevermögen gehören alle unbeweglichen und beweglichen Sachen sowie alle Rechte, deren rechtliche Eigentümerin bzw. Trägerin die Gemeinde ist; ausgenommen sind die Wirtschaftsmittel sowie die Vermögensgegenstände, die in ihrem wertmäßigen Bestande nicht zu erhalten oder aus der Haushaltswirtschaft noch nicht ausgeschieden sind.

IV. Vermögenserwerb

Mit der Umschreibung des Gemeindevermögens ist der Begriff der vermögenswirksamen Ausgabe inhaltlich bestimmt. Es fragt sich nunmehr, unter welchen Voraussetzungen solche Ausgaben geleistet werden dürfen.

1. Erwerb als umfassender Begriff

Nach der gefundenen Begriffsbestimmung liegt eine vermögenswirksame Ausgabe vor, wenn durch die Ausgabe eine Vermögensmehrung bewirkt wird, sei es durch Erhöhung des Aktivvermögens, sei es durch Verminderung der Schulden. Die Art und Weise der Vermögensmehrung wird darüber

hinaus nicht näher bestimmt. Diese Bestimmungen sind den Gemeindeordnungen der Bundesrepublik zu entnehmen, die insbesondere die Erhöhung des Aktivvermögens eingehend regeln. Dabei fällt auf, dass sich die Gemeindeordnungen auf die Regelung des Vermögenserwerbs beschränken[163]. Nur im § 79 S. 1 BadWüGO ist neben dem Erwerb das Erweitern und Schaffen von Vermögensgegenständen erwähnt. Ein sachlicher Unterschied zu den entsprechenden Vorschriften der anderen Gemeindeordnungen dürfte dennoch nicht bestehen.

Nach dem Sinn und Zweck der angeführten Bestimmungen sollen die Gemeinden ihr Aktivvermögen nur um solche Vermögensgegenstände vermehren, die sie zur Erfüllung ihrer Aufgaben benötigen. Die Gemeinden dürfen die Vermögensgegenstände also nicht um ihrer selbst willen "erwerben". Die erforderlichen Gegenstände können fertig bezogen oder aus erworbenem oder vorhandenem Material von der Gemeinde selbst oder einem beauftragten Dritten hergestellt werden. Wirtschaftlich ist es ohne Bedeutung, welchen Weg die Gemeinde wählt. Zur Vermeidung von Gesetzesumgehungen kann der Begriff "Erwerb" daher in dem Sinne verstanden werden, dass er das Erweitern und Schaffen von Vermögens-

---

163) Vgl. Art. 62 BayGO; § 54 BrhVerf.; § 93 HeGO; § 83 NdsGO; § 63 NWGO; § 74 RhPfGO; § 77 SaGO und SHGO

gegenständen mitumfasst[164], sofern das Gesetz diese Arten der Vermögensmehrung nicht ausdrücklich erwähnt.

2. Voraussetzungen des Vermögenserwerbs

Die Gemeindeordnungen der Bundesrepublik stellen für den Vermögenserwerb grundsätzlich dieselben Voraussetzungen auf. Sie sind jedoch in ihren Anforderungen von unterschiedlicher Strenge.

a) Erfüllung gemeindlicher Aufgaben

Eine Voraussetzung ist bereits erwähnt worden: Die Gemeinden dürfen nur solche Vermögensgegenstände erwerben, die sie zur Erfüllung ihrer Aufgaben benötigen[165]. Der Vermögenserwerb muss demnach stets in einem inneren Zusammenhang mit den gemeindlichen Aufgaben stehen. Dabei ist es gleichgültig, ob es sich um Aufgaben des eigenen oder des übertragenen Wirkungskreises, d.h. um Aufgaben der Selbstverwaltung, der Auftragsverwaltung oder um Pflichtaufgaben nach Weisung

---

164) Ebenso Surén, GWR, S. 33
165) Vgl. § 79 S. 1 BadWüGO; Art. 62 Abs. 1 BayGO; § 54 Abs. 1 BrhVerf.; § 93 Abs. 1 HeGO; § 83 Abs. 1 NdsGO; § 63 Abs. 1 NWGO; § 74 Abs. 1 RhPfGO; § 77 Abs. 1 SaGO und SHGO

handelt[166]. Entscheidend ist, dass der Vermögenserwerb nicht Selbstzweck sein darf[167].

b) Erforderlichkeit des Erwerbs

Die Vermögensgegenstände müssen weiterhin für die Erfüllung gemeindlicher Aufgaben erforderlich sein oder in absehbarer Zeit erforderlich werden[168]. Zwischen dem Vermögenserwerb und der zu erfüllenden Aufgabe muss also ein innerer Zusammenhang bestehen. Ein solcher Zusammenhang liegt aber nicht nur vor, wenn die Vermögensgegenstände unmittelbar zur Erfüllung bestimmter Aufgaben beschafft werden; er ist vielmehr schon gegeben, wenn die Gegenstände erworben werden, um die für die Erfüllung gemeindlicher Aufgaben notwendigen Grundlagen zu schaffen. Es sei hier nur auf den Erwerb von Grundstücken im Rahmen der Bodenvorratswirtschaft hingewiesen.

Für das Land Hessen gilt nichts anderes, obwohl im § 93 Abs. 1 HeGO das Wort "nur" fehlt und die Vorschrift sich fast wie eine Aufforderung zum Vermögenserwerb liest. Der innere Zusammenhang zwischen dem Vermögenserwerb und

---

166) Ebenso Surén, GWR, S. 34
167) Ebenso Surén-Loschelder, DGO, § 61 Anm. 2 a)
168) Vgl. Art. 62 Abs. 1 BayGO; § 54 Abs. 1 BrhVerf.; § 93 Abs. 1 HeGO; § 83 Abs. 1 NdsGO; § 63 Abs. 1 NWGO; § 74 Abs. 1 RhPfGO; § 77 Abs. 1 SaGO und SHGO

der zu erfüllenden Aufgabe wird auch von dieser Vorschrift gefordert, so dass es den hessischen Gemeinden ebensowenig wie den Gemeinden der anderen Bundesländer gestattet ist, Vermögensgegenstände zu erwerben, die nicht der Erfüllung gemeindlicher Aufgaben dienen sollen[169].

Die Gemeindeordnung für Baden-Württemberg ist demgegenüber grosszügiger. Gem. § 79 S. 1 reicht es aus, dass die Vermögensgegenstände der Erfüllung gemeindlicher Aufgaben dienlich sind oder in absehbarer Zeit dienlich werden. Die baden-württembergischen Gemeinden sind demnach beim Vermögenserwerb weniger stark gebunden als die Gemeinden der anderen Bundesländer. Zwar muss der Vermögenserwerb auch hier in einem inneren Zusammenhang mit den gemeindlichen Aufgaben stehen, dieser Zusammenhang ist aber bereits gegeben, wenn der Vermögensgegenstand die Erfüllung der genannten Aufgaben fördert[170].

c) Mitwirkung der Aufsichtsbehörde

Darüber hinaus sind die Gemeinden beim Vermögenserwerb praktisch keinen Beschränkungen unterworfen. Die Mitwirkung der Aufsichtsbe-

---

169) Ebenso Muntzke-Schlempp, HeGO, § 93 Anm. II; Surén, GWR, S. 31 f.
170) So Göbel-Fröhner, BadWüGO, § 79 Anm. 1; Surén, GWR, S. 34 Fussn. 12

hörde ist nur in Ausnahmefällen erforderlich.

Die Gemeindeordnungen beschränken die Präventivaufsicht auf die Genehmigung des Tausches von Grundstücken und grundstücksgleichen Rechten[171]. Die Systematik dieser Vorschriften - sie regeln die Veräusserung von Vermögen - zeigt jedoch, dass die Gesetzgeber bei den genannten Tauschgeschäften weniger den Erwerb, als vielmehr die Veräusserung des Grundstückes oder grundstücksgleichen Rechts der Genehmigungspflicht unterwerfen wollten. Hierbei ist nicht zu verkennen, dass der Begriff des Tausches - Auswechseln individueller Gegenstände verschiedener Eigentümer unmittelbar gegeneinander[172] - nur eine einheitliche Genehmigung oder Ablehnung dieses Rechtsgeschäfts zulässt. Für die bürgerlichrechtliche Wirksamkeit eines Vertrages über den Tausch von Grundstücken ist daher die Genehmigung der Aufsichtsbehörde entscheidend. In entsprechender Anwendung der §§ 182 ff. BGB sind solche Verträge bis zur Genehmigung schwebend unwirksam[173];

---

171) Vgl. § 55 Abs. 2 Nr. 2 BrhVerf.; § 94 Abs. 2 Buchst. a) HeGO; § 84 Abs. 2 Nr. 2 NdsGO; § 64 Abs. 2 Buchst. b) NWGO; § 75 Abs. 2 Nr. 2 RhPfGO; § 78 Abs. 2 Nr. 2 SaGO; § 78 Abs. 2 Buchst. b) SHGO. Die BadWüGO und die BayGO schreiben eine Genehmigung nicht ausdrücklich vor

172) Vgl. Erman-Böhle-Stamschräder, BGB, § 515 Anm. 1

173) Vgl. Urteile des RG vom 26. 2. 1938 VI 236/B 7, RGZ 157 S. 207 und des BGH vom 14. 3. 1956 V ZR 108/54, WM 1956 S. 637

wird die Genehmigung versagt, sind sie nichtig[174].

Der Repressivaufsicht unterliegen demgegenüber zwar alle weisungsfreien Angelegenheiten der gemeindlichen Selbstverwaltung und damit auch alle Erwerbsvorgänge; sie ist jedoch darauf beschränkt, die Gesetzmäßigkeit der Verwaltung sicherzustellen[175]. Die Aufsichtsbehörde[176] hat demnach die Möglichkeit, aufgrund der ihr zustehenden Rechte - Informationsrecht, Beanstandungs- und Anordnungsrecht, Recht auf Anordnung der Ersatzvornahme und auf Bestellung eines Beauftragten[177] - einen Vermögenserwerb grundsätzlich zu verhindern.

---

174) Vgl. § 117 Abs. 1 BadWüGO; Art. 117 Abs. 2 BayGO; § 89 Abs. 1 BrhVerf.; § 134 Abs. 1 HeGO; § 133 Abs. 1 und 3 NdsGO; § 104 NWGO; § 118 Abs. 1 RhPfGO; § 118 Abs. 1 SaGO; § 118 Abs. 1 SHGO; siehe aber § 133 Abs. 4 NdsGO iVm. der NdsGrundstücksveräußerungsVO und § 105 NWGO iVm. der (4.) NWDVGO

175) Vgl. § 118 Abs. 1 BadWüGO; Art. 109 Abs. 1 BayGO; § 91 Abs. 1 BrhVerf.; § 135 S. 1 HeGO; § 12 S. 2 NdsGO; § 106 Abs. 1 S. 3 NWGO; § 120 S. 1 RhPfGO; § 119 Abs. 1 S. 1 SaGO; § 120 SHGO

176) Die Aufsichtsbehörde ist in den Gemeindeordnungen festgelegt, vgl. § 119 BadWüGO; Art. 110 BayGO; § 91 Abs. 1 BrhVerf.; § 136 HeGO; § 127 NdsGO; § 106 Abs. 1 S. 1 und 2 NWGO iVm. der (1.) NWDVGO; § 46 Abs. 1 NWLKrO; § 121 RhPfGO; § 120 SaGO; § 121 SHGO

177) Wegen der Ausgestaltung der Rechte im einzelnen vgl. §§ 120 - 124 BadWüGO; Art. 111 - 114 BayGO; §§ 92 - 96 BrhVerf.; §§ 128 - 131 NdsGO; §§ 107 - 110 NWGO; §§ 123 - 127 RhPfGO; §§ 121 - 126 SaGO; §§ 122 - 127 SHGO

Anders als bei den genehmigungsbedürftigen Rechtsgeschäften wirken sich ihre Maßnahmen jedoch nicht unmittelbar auf die von den Gemeinden abgeschlossenen bürgerlich-rechtlichen Verträge aus. Die Gemeinden werden lediglich verpflichtet, alle rechtlichen Möglichkeiten zur Aufhebung des beanstandeten bürgerlich-rechtlichen Vertrages auszuschöpfen[178]. Da ein Vertrag in vielen Fällen nur im Einvernehmen mit dem Vertragspartner aufgehoben werden kann, das Interesse des Vertragspartners aber nicht unbedingt mit dem der Gemeinde übereinstimmen muß, ist es daher nicht auszuschließen, daß die Aufsichtsbehörde trotz der von ihr ergriffenen Maßnahmen einen Vermögenserwerb ausnahmsweise nicht verhindern kann. In der Praxis wird ein Gesetzesverstoß allerdings relativ selten sein, so daß der Einfluß der Aufsichtsbehörde auf die Vermögenswirtschaft der Gemeinde im Rahmen der Repressivaufsicht als gering anzusehen ist.

Bei der Erfüllung von Auftragsangelegenheiten und von Pflichtaufgaben nach Weisung bestimmt sich die Aufsicht dagegen nach den Vorschriften der hierüber erlassenen Gesetze[179]. Die Gemeinde unterliegt hierbei zwar einer im einzelnen festgelegten Fach- bzw. Sonderaufsicht (§ 106 Abs. 2 NWGO), die nicht nur die Rechtmäßigkeit, sondern auch die Zweckmäßigkeit der von der Gemeinde ergriffenen Maßnahmen zu überprüfen hat. Andere Behörden als die

---

178) Vgl. Kunze-Schmid, BadWüGO, § 121 Anm. I 3 a.E.

179) Vgl. § 118 Abs. 2 iVm. § 129 Abs. 1 BadWüGO; Art. 109 Abs. 2 iVm. § 115 BayGO; § 135 S. 1 iVm. § 4 HeGO; § 12 S. 2 iVm. § 135 Abs. 1 NdsGO; § 106 Abs. 2 iVm. § 3 Abs. 2 NWGO; § 2 Abs. 2 S. 1 RhPfGO; § 119 Abs. 2 SaGO; § 130 Abs. 1 iVm. § 3 Abs. 2 SHGO

allgemeine Aufsichtsbehörde haben jedoch bei Auftragsangelegenheiten nur sehr beschränkte Eingriffsmöglichkeiten in die Gemeindeverwaltung, bei Pflichtaufgaben nach Weisung fehlen sie völlig[180]. Soweit die Behörden nicht selbst eingreifen dürfen, müssen sie sich an die allgemeine Aufsichtsbehörde wenden. Halten sie den Erwerb eines Vermögensgegenstandes für unzweckmäßig, müssen sie demnach die allgemeine Aufsichtsbehörde bitten, den Erwerb mit den Mitteln der Kommunalaufsicht zu verhindern.

d) Einschränkungen beim Gemeindegliedervermögen

Weitergehenden Einschränkungen unterliegt der Erwerb von Vermögensgegenständen, die zum Gemeindeglieder(klassen)vermögen gehören. Freies Gemeindevermögen darf - wie bereits erwähnt - nicht in Gemeindeglieder(klassen)vermögen umgewandelt werden[181]. Der Begriff "Umwandlung" ist dabei weit auszulegen[182]. Er besagt nicht nur, daß Nutzungsrecht Dritter weder an vorhandenen Vermögensgegenständen neu begründet noch auf solche Gegenstände ausgedehnt werden

---

180) Vgl. § 129 Abs. 2 BadWüGO; Art. 116 Abs. 1 BayGO; § 145 HeGO; § 135 Abs. 2 und 3 NdsGO; § 130 RhPfGO; § 129 SaGO; §§ 129, 130 SHGO sowie § 113 NWGO; so auch Pagenkopf, Einf., S. 226 f.; Wolff, VerwR II § 77 c)α)

181) Vgl. § 83 Abs. 3 BadWüGO; Art. 68 Abs. 1 S. 1 BayGO; § 96 Abs. 2 HeGO; § 87 Abs. 3 NdsGO; § 66 Abs. 3 NWGO; § 78 Abs. 2 RhPfGO; § 81 Abs. 3 SaGO; § 80 Abs. 3 SHGO

182) Ebenso Surén, GWR, S. 93

dürfen, sondern er verbietet auch, dass vermögenswirksame Ausgaben zum Erwerb von Gegenständen des Gemeindeglieder(klassen)vermögens geleistet werden. Andernfalls wären Umgehungen des Umwandlungsverbots nicht zu vermeiden. Eine Ausnahme von diesem Verbot besteht nur, soweit die Erträge des Gemeindeglieder(klassen)vermögens ausreichen, um die zur Erhaltung dieses Vermögens notwendigen Ausgaben zu finanzieren.

3. Voraussetzungen der Errichtung, Übernahme und Erweiterung wirtschaftlicher Unternehmen

Ausser dem Vermögenserwerb regeln die Gemeindeordnungen der Bundesrepublik die Errichtung, Übernahme und Erweiterung wirtschaftlicher Unternehmen[183]. Die Vorschriften legen zwar in erster Linie fest, unter welchen Voraussetzungen den Gemeinden eine wirtschaftliche Betätigung gestattet ist; da den Gemeinden aber, soweit sie sich wirtschaftlich nicht betätigen dürfen, der Erwerb von Vermögensgegenständen für diesen Zweck untersagt ist[184], ausserdem die Führung eines

183) Vgl. § 85 Abs. 1 BadWüGO; Art. 75 Abs. 1 BayGO; § 98 Abs. 1 HeGO; § 89 Abs. 1 NdsGO; § 69 Abs. 1 NWGO; § 80 Abs. 1 RhPfGO; § 83 Abs. 1 SaGO; § 82 Abs. 1 SHGO

184) Vgl. Surén-Loschelder, DGO, § 61 Anm. 2 a) bb) β)

modernen Unternehmens regelmäßig den Einsatz erheblichen Kapitals erfordert, müssen diese Voraussetzungen auch beim Erwerb von Vermögensgegenständen für wirtschaftliche Unternehmen erfüllt sein. Gewisse Übereinstimmungen mit den Voraussetzungen des Vermögenserwerbs sind jedoch nicht zu übersehen. Die Vorschriften über die wirtschaftliche Betätigung enthalten also nicht in allen Fällen zusätzliche Anforderungen. Das zeigt sich bereits bei einer kurzen Betrachtung der einzelnen Tatbestände.

Unter Errichtung ist die Gründung und der Bau eines bisher nicht vorhandenen wirtschaftlichen Unternehmens zu verstehen; Übernahme bedeutet den Erwerb eines vorhandenen Unternehmens von einem Dritten zur Weiterführung durch Kauf-, Tausch- oder Pachtvertrag; die Erweiterung eines Unternehmens ist mit der Vergrößerung der Kapazität gleichzusetzen[185].

Die Tatbestände umfassen also mehr als den reinen Vermögenserwerb. Die Übernahme eines

185) Vgl. dazu Göbel-Fröhner, BadWüGO, § 85 Anm. 2; Helmreich-Widtmann, BayGO, Art. 75 Anm. 6; Heuser-Semmler, BayGO, Art. 75 Anm. 2; Kottenberg-Rehn, NWGO, § 69 Anm. III; Kußmaul, GWR, S. 60 f.; Muntzke-Schlempp, HeGO, § 99 Anm. IV 1 bis 3; Surén, GWR, S. 151; Surén-Loschelder, DGO, § 67 Anm.3

Unternehmens aufgrund eines Pachtvertrages ist zum Beispiel nicht notwendig mit einer vermögenswirksamen Ausgabe verbunden; sie muß jedoch in die Regelung der wirtschaftlichen Betätigung einbezogen werden, um der Gemeinde keine Umgehungsmöglichkeiten zu eröffnen.

Eine weitere Abweichung gegenüber dem bloßen Vermögenserwerb besteht darin, daß die Bestimmungen über die wirtschaftliche Betätigung nur bei wesentlichen Erweiterungen Anwendung finden[186]. Hieraus ergeben sich erhebliche Abgrenzungsschwierigkeiten. Eine Vergrößerung der Kapazität kann verschiedene Ursachen haben: Sie kann die Folge sowohl von Automatisierungs- und Rationalisierungsmaßnahmen als auch von Investitionen zur Deckung eines größeren Bedarfs sein. Bei derartigen Investitionen wird regelmäßig eine wesentliche Erweiterung gegeben sein[187]. Für diese Feststellung genügt es jedoch nicht, die Investitionen zum bisherigen

---

186) Vgl. § 85 Abs. 1 BadWüGO; § 98 Abs. 1 HeGO; § 89 Abs. 1 NdsGO; § 69 Abs. 1 NWGO; § 80 Abs. 1 RhPfGO; § 82 Abs. 1 SHGO; ausgenommen Art. 75 Abs. 1 BayGO; § 83 Abs. 1 SaGO und BrhVerf., die keine Vorschriften über wirtschaftliche Unternehmen enthalten.

187) Ebenso Kiefer-Schmid, DGO, § 67 Anm. 3; Kottenberg-Rehn, NWGO, § 69 Anm. II; Kußmaul, GWR, S. 60 f.; Muntzke-Schlempp, HeGO, § 98 Anm. IV 3; Surén, GWR, S. 151; Zeiß, EBVO, § 1 Anm. 4

Kapital ins Verhältnis zu setzen, denn die Mittel können auch für Automatisierungs- und Rationalisierungsmassnahmen eingesetzt worden sein, ohne dass eine Vergrösserung der Kapazität eingetreten zu sein braucht; vielmehr ist die Kapazität vor und nach den Investitionen zu vergleichen, um ein zutreffendes Bild zu erhalten[188]. Ob dieser Vergleich ergibt, dass eine wesentliche Kapazitätserweiterung vorliegt, ist Tatfrage[189].

In Bayern bestehen diese Abgrenzungsschwierigkeiten nicht, weil gem. Art. 75 Abs. 1 BayGO jede Erweiterung an die gesetzlichen Voraussetzungen gebunden ist. Andererseits stellt sich das Problem, dass selbst die zur ordnungsgemässen Erfüllung gemeindlicher Aufgaben notwendigen Erweiterungen kaum ohne Verstoss gegen gesetzliche Vorschriften durchgeführt werden können. Die Praxis kann sich hier nur mit einer weiten Auslegung des Begriffs "Erweiterung" helfen.

Über den Erwerb von Betriebsvermögen zum Zwecke der Bestandserhaltung bei bereits bestehenden wirtschaftlichen Unternehmen finden sich dagegen in den Gemeindeordnungen keine ausdrücklichen Bestimmungen. Da das Betriebsvermögen

---

188) Vgl. dazu Kiefer-Schmid, DGO, § 67 Anm. 3
189) Ebenso Surén, GWR, S. 151; Surén-Loschelder, DGO, § 67 Anm. 3

- wie bereits ausgeführt - zum Gemeindevermögen gehört, würde es sich daher anbieten, die Vorschriften über die Bestandserhaltung des Gemeindevermögens grundsätzlich auch auf das Betriebsvermögen anzuwenden. Soweit die Gemeinden sich für ihre wirtschaftliche Betätigung der Form des Eigenbetriebs bedienen, weisen jedoch alle Gemeindeordnungen auf die Eigenbetriebsgesetze bzw. -verordnungen hin[190]. Nach diesen Gesetzen bzw. Verordnungen handelt es sich bei dem Vermögen der Eigenbetriebe um Sondervermögen, auf dessen Erhalt Bedacht zu nehmen ist[191]. Welche Massnahmen dazu zu ergreifen sind, wird durch ins einzelne gehende Vorschriften angeordnet; beispielhaft seien erwähnt die Zahlung angemessener Vergütungen für alle Lieferungen, Leistungen und Darlehen des Eigenbetriebs an die Gemeinde oder andere wirtschaftliche Unternehmen, die Bildung von Rücklagen für die Erhaltung des Vermögens sowie für die technische und wirtschaftliche Fortentwicklung des Eigenbetriebs, das grundsätzliche Verbot der Entnahme von Eigenkapital sowie die Verpflichtung, Verlustvorträge durch den Jahresgewinn, das Rücklagenkapital oder

---

190) Vgl. § 86 BadWüGO; Art. 80 Abs. 2, 122 Abs. 1 Nr. 2 BayGO; § 62 Abs. 1 BrhVerf.; § 102 Abs. 4 HeGO; §§ 94 Abs. 1, 140 Abs. 1 Nr. 4 NdsGO; §§ 74, 115 S. 1 Buchst. d NWGO; § 87 Abs. 5 Nr. 4 RhPfGO; § 90 Abs. 1 SaGO; §§ 87 Abs. 1, 132 Abs. 1 SHGO

191) Vgl. § 11 Abs. 3 BadWüEBG; § 7 Abs. 1 EBVO und SaEBVO; § 10 Abs. 1 HeEBG und RhPfEBV

durch Haushaltsmittel der Gemeinde auszugleichen[192]. Die Gemeinde hat also, wenn die wirtschaftliche Kraft des Eigenbetriebs zur Vermögenserhaltung nicht ausreicht, eigene Mittel unmittelbar für diesen Zweck bereitzustellen.

Bei einer wirtschaftlichen Betätigung der Gemeinde in Form der Eigengesellschaft fehlt es dagegen an derartigen eingehenden gemeinderechtlichen Vorschriften über die Vermögenserhaltung. Solcher besonderer Vorschriften bedarf es aber auch nicht, da der Grundsatz der Kapitalerhaltung zu den wesentlichsten Grundsätzen des Gesellschaftsrechts, insbesondere des Rechts der Kapitalgesellschaften gehört[193]. Dieser Grundsatz vermag den tatsächlichen Verlust des Kapitals natürlich nicht zu verhindern, denn entscheidend sind letztlich die wirtschaftlichen und bei den gemeindlichen Unternehmen auch politischen Verhältnisse - es sei nur an die häufig aus politischen Gründen zu niedrig festgesetzten Fahrpreise der öffentlichen Nahverkehrsmittel erinnert. In diesen Fällen ergibt sich die Verpflichtung der Gemeinde zur Vermögenserhaltung aus den allgemeinen Vorschriften der Gemeindeordnung, da ohne ent-

---

192) Vgl. §§ 4, 5 BadWüDVEBG; § 8 EBVO und SaEBV; § 11 HeEBG und RhPfEBVO

193) Vgl. dazu Baumbach-Hueck, AktG, § 1 Rdnr. 13, Üb. vor § 54 Rdnr. 12; Scholz-Fischer, GmbHG, § 3 Anm. 5

sprechende Massnahmen der Gemeinde die ebenfalls zum Gemeindevermögen gehörenden Anteile an den Eigengesellschaften ihren Wert verlieren. Der Gemeinde bleibt es dabei überlassen, welche der wirtschaftlich notwendigen und gesellschaftsrechtlich zulässigen Massnahmen sie ergreifen.

a) Öffentlicher Zweck

Die grundlegende Voraussetzung einer jeden wirtschaftlichen Betätigung ist die Erfüllung eines öffentlichen Zwecks. Während die meisten Gemeindeordnungen nur verlangen, dass der öffentliche Zweck das Unternehmen rechtfertigt[194], muss er es nach Art. 75 Abs. 1 Nr. 1 BayGO erfordern. Gem. § 69 Abs. 1 Nr. 1 NWGO ist sogar ein dringender öffentlicher Zweck erforderlich. Der Bundesgerichtshof[195] hat die Bedeutung dieser einschränkenden Bestimmungen wie folgt umschrieben:

> "Diese Vorschrift[196]....verfolgt nicht nur das Ziel, Gemeinden vor der Übernahme wirtschaftlicher Risiken zu bewahren, sondern bezweckt auch, die Angehörigen der privaten Wirtschaft vor einer drohenden Beeinträchtigung ihrer Interessen zu schützen."

---

194) Vgl. § 85 Abs. 1 Nr. 1 BadWüGO; § 98 Abs. 1 HeGO; § 89 Abs. 1 Nr. 1 NdsGO; § 80 Abs. 1 Nr. 1 RhPfGO; § 83 Abs. 1 Nr. 1 SaGO; § 82 Abs. 1 Buchst. a) SHGO

195) Urteil vom 26. Mai 1961 I ZR 177/60 in: Kottenberg-Steffens, Nr. 2 zu § 69 GO

196) Gemeint ist § 69 Abs. 1 NWGO; die Ausführungen treffen aber auch auf die entsprechenden Bestimmungen der anderen Gemeindeordnungen zu

Ebensowenig wie die Gemeinden Vermögen um des Vermögens willen erwerben dürfen, ist ihnen demnach eine unternehmerische Tätigkeit allein der Gewinnerzielung wegen gestattet. Es genügt auch nicht, dass sie die Gewinne öffentlichen Zwecken zuführen. Das wirtschaftliche Unternehmen muss vielmehr unmittelbar öffentlichen Zwecken dienen[197].

b) Leistungsfähigkeit der Gemeinde

Aber selbst mit dieser Einschränkung ist die wirtschaftliche Betätigung mit Risiken behaftet. Das Unternehmen muss daher nach Art und Umfang in einem angemessenen Verhältnis zur Leistungs-

---

197) Vgl. Göbel-Fröhner, BadWüGO, § 85 Anm. 2; Helmert, HKuRW, S. 290; Helmreich-Widtmann, BayGO, Art. 75 Anm. 7; Hettlage, Wirtschaftl. Betätigung, S. 10; Heuser-Semmler, BayGO, Art. 75 Anm. 3 a); Hölzl, BayGO, Art. 75 Anm. 2 b) aa); Kerrl-Weidemann, DGO, § 67 Anm. 2; Kiefer-Schmid, DGO, § 67 Anm. 4; Kottenberg-Rehn, NWGO, § 69 Anm. II; Lauritzen SHGO, § 82 Anm. 2; Lüersen-Neuffer, NdsGO, § 89 Anm. 1; Muntzke-Schlempp, HeGO, § 98 Anm. IV. 4; Surén, GWR, S. 154 f.; Surén-Loschelder, DGO, § 67 Anm. 3 a); Stenger, Haushaltsrecht, S. 43 f.

fähigkeit der Gemeinde stehen[198]. Die Leistungsfähigkeit einer Gemeinde ist mit ihrer Finanzkraft gleichzusetzen. Sie muss ausreichen, um den Kapitalbedarf zur Errichtung des Unternehmens und für spätere Zuschüsse zu decken[199]. Der Begriff Zuschuss ist dabei weit auszulegen. Er umfasst nicht nur die zur Durchführung von Kapazitätserweiterungen oder Rationalisierungs- und Automatisierungsmassnahmen notwendigen Mittel, sondern auch die zum Ausgleich von Verlusten erforderlichen Beträge. Zwar sollen die gemeindlichen Unternehmen grundsätzlich nicht mit Verlust arbeiten[200], sie sind jedoch so zu führen,

---

198) Vgl. § 85 Abs. 1 Nr. 2 BadWüGO; Art. 75 Abs. 1 Nr. 2 BayGO; § 98 Abs. 1 HeGO; § 89 Abs. 1 Nr. 2 NdsGO; § 69 Abs. 1 Nr. 2 NWGO; § 80 Abs. 1 Nr. 2 RhPfGO; § 83 Abs. 1 Nr. 2 SaGO; § 82 Abs. 1 Buchst. b) SHGO; s. dazu ferner Galette-Laux, SHGO, § 82 Anm. 2 c); Göbel-Fröhner, BadWüGO, § 85 Anm. 3; Helmreich-Widtmann, BayGO, Art. 75 Anm. 7; Kottenberg-Rehn, NWGO, § 69 Anm. II; Lauritzen, SHGO, § 82 Anm. 3; Muntzke-Schlempp, HeGO, § 98 Anm. IV; Surén, GWR, S. 158; Zeiß, EBVO, § 1 Anm. 4

199) Ebenso Hettlage, Wirtschaftl. Betätigung, S. 9 f.

200) Vgl. § 85 Abs. 2 BadWüGO; Art. 79 Abs. 1 und 2 BayGO; § 60 Abs. 1 und 2 BrhVerf.; § 103 HeGO; § 95 Abs. 1 und 2 S. 1 NdsGO; § 76 NWGO; § 85 Abs. 1 und 2 Nr. 1 bis 3 RhPfGO; § 88 Abs. 1 und 2 S. 1 SaGO; § 88 Abs. 1 SHGO; s. auch Pagenkopf, Einf., S. 161 f.

dass der öffentliche Zweck erfüllt wird, selbst wenn das zu Lasten des Ertrages geht[201]. Der Leistungsfähigkeit der Gemeinde kommt in diesen Fällen besondere Bedeutung zu.

Der Grundsatz der wirtschaftlichen Verwaltung erfordert jedoch, dass die Gemeinde bei mit Verlust arbeitenden Unternehmen unabhängig von ihrer Leistungsfähigkeit stets prüft, ob der öffentliche Zweck nicht wirtschaftlicher durch eine Zusammenarbeit mit anderen Gemeinden oder Gemeindeverbänden, gemischt- oder privatwirtschaftlichen Unternehmen erfüllt werden kann.

c) Voraussichtlicher Bedarf der Gemeinde

Etwas Ähnliches gilt für die weitere Voraussetzung, dass das Unternehmen nach Art und Umfang in einem angemessenen Verhältnis zum voraussichtlichen Bedarf der Gemeinde stehen muss[202]. Die Kapazität des Unternehmens darf nicht grösser

---

201) Vgl. § 85 Abs. 2 BadWüGO, § 103 Abs. 1 HeGO; § 95 Abs. 1 NdsGO; § 76 Abs. 1 NWGO; § 85 Abs. 1 RhPfGO; s. ferner Pagenkopf, Einf., S. 161

202) Vgl. § 85 Abs. 1 Nr. 2 BadWüGO; Art. 75 Abs. 1 Nr. 2 BayGO; § 98 Abs. 1 HeGO; § 89 Abs. 1 Nr. 2 NdsGO; § 80 Abs. 1 Nr. 2 RhPfGO; § 83 Abs. 1 Nr. 2 SaGO; § 82 Abs. 1 Buchst. b) SHGO

sein als zur Deckung eines in absehbarer Zeit zu erwartenden Bedarfs erforderlich ist[203]. Dadurch soll zwar verhindert werden, dass die Gemeinde öffentliche Mittel vergeudet, indem sie Anlagen errichtet, die ungenutzt bleiben[204], oder dass sie unzulässigerweise über die Erfüllung ihrer Aufgaben hinaus zur Erzielung von Einnahmen tätig wird; es besteht jedoch die Gefahr, dass die Unternehmen infolge der Kapazitätsbeschränkung unwirtschaftlich arbeiten. Eine Zusammenarbeit mit anderen Körperschaften des öffentlichen Rechts oder Unternehmen kann deshalb auch aus diesem Grunde erstrebenswert sein.

d) Zweckerfüllung durch andere Unternehmen

Einige Gemeindeordnungen schreiben darüber hinaus vor, dass die Gemeinde sich nur wirtschaftlich betätigen darf, wenn der Zweck nicht besser oder wirtschaftlicher durch ein anderes Unternehmen erfüllt wird oder werden kann[205]. Unter einem "anderen" Unternehmen ist dabei sowohl das Unternehmen einer Körperschaft des öffentlichen Rechts als auch ein Privatunternehmen zu verstehen. Mit dieser Bestimmung werden die Gemeinden ausdrücklich verpflichtet, die Erfüllung ihrer Aufgabe ganz oder teilweise Dritten zu überlassen, falls sich eine überörtliche Wirtschaftsbetätigung

---

203) Ebenso Lauritzen, SHGO, § 78 Anm. 2; Muntzke-Schlempp, HeGO, § 98 Anm. IV; Surén, GWR, S. 158

204) Vgl. dazu Hettlage, Wirtschaftl. Betätigung, S. 9

205) Vgl. § 89 Abs. 1 Nr. 3 NdsGO; § 69 Abs. 1 Nr. 1 NWGO; § 80 Abs. 1 Nr. 3 RhPfGO; § 83 Abs. 1 Nr. 3 SaGO

oder die Einschaltung eines Privatunternehmens als vorteilhaft erweist[206]. Die Vorschrift stellt also insoweit nichts anderes als eine besondere Ausgestaltung des Grundsatzes der wirtschaftlichen Verwaltung dar.

Daneben bildet sie eine Schutzvorschrift für die Privatwirtschaft insofern, als sie die Grenze der wirtschaftlichen Betätigung der Gemeinde aufzeigt. Die Gemeinde hat ihre unternehmerische Tätigkeit einzustellen, sobald ein Privatunternehmen ihre Aufgaben auf wirtschaftlichem Gebiet zu günstigeren Bedingungen erfüllt. Die Gemeinden in den Ländern Baden-Württemberg, Hessen und Schleswig-Holstein sowie die Stadt Bremerhaven sind in dieser Hinsicht freier gestellt, da sie einer solchen einschränkenden Bestimmung nicht unterliegen[207]. Den Grundsatz der wirtschaftlichen Verwaltung haben aber auch sie zu beachten.

In Bayern genießt die Privatwirtschaft dagegen absoluten Vorrang. Die bayerische Gemeinde darf sich nur wirtschaftlich betätigen, wenn der Zweck nicht ebenso gut und wirtschaftlich durch einen anderen erfüllt wird oder erfüllt werden kann

---

206) Ebenso Surén, GWR, S. 160
207) Vgl. dazu Göbel-Fröhner, BadWüGO, § 85 Anm. 3; Jacobi, DemG 1955 S. 409; Lauritzen, SHGO, § 82 Anm. 2; Muntzke-Schlempp, HeGO, § 98 Anm. IV

und das gemeindliche Wirtschaftsunternehmen keine wesentliche Schädigung und keine Aufsaugung selbständiger Betriebe in Landwirtschaft, Handel und Industrie bewirkt[208]. Bei strenger Auslegung dieser Vorschriften bedeutet das: Das gemeindliche Unternehmen muss einmal den privaten und öffentlichen Unternehmen leistungsmässig überlegen sein und zum anderen jeden Wettbewerb zum Nachteil der Privatwirtschaft meiden. Andererseits kann den Bestimmungen keine Verpflichtung für die Privatwirtschaft entnommen werden, ihrerseits die Aufgaben der Gemeinde zu erfüllen[209]. Die Erfüllung öffentlicher Aufgaben ist auch in Bayern Sache der Gemeinde. Ihr muss deshalb eine wirtschaftliche Betätigung gestattet sein, solange die Erfüllung ihrer Aufgaben durch die Privatwirtschaft nicht sichergestellt ist.

e) Anzeigenpflicht

Ausser den sachlichen Voraussetzungen haben die Gemeinden schliesslich noch eine formelle zu erfüllen: Sie haben die Aufsichtsbehörde über die Errichtung, Übernahme oder Erweiterung wirt-

---

208) Vgl. Art. 75 Abs. 1 Nr. 3 und Abs. 2 BayGO; ferner Helmreich-Widtmann, BayGO, Art. 75 Anm. 7; Heuser-Semmler, BayGO, Art. 75 Anm. 3; Hölzl, BayGO, Art. 75 Anm. 2 b, cc,; Jacobi, DemG 1955 S. 410; Masson, BayGO, Art. 75 Anm. 11, 13 ff.; Surén, GWR, S. 159 f.

209) So anscheinend Heuser-Semmler, BayGO, Art. 75 Anm. 3 c)

schaftlicher Unternehmen zu unterrichten[210]. Es macht dabei keinen Unterschied, ob die Unterrichtung als Anzeige-, Vorlage- oder Berichtspflicht ausgestaltet ist. Die Gemeinde hat in jedem Falle nachzuweisen, dass die gesetzlichen Voraussetzungen vorliegen und - abgesehen von den baden-württembergischen Gemeinden - die Deckung der Kosten tatsächlich und rechtlich gesichert ist[211]. Während die Gemeindeordnung für Baden-Württemberg keine Frist setzt, muss die Unterrichtung in den anderen Ländern darüber hinaus rechtzeitig, d.h. regelmässig mindestens sechs Wochen vor Beginn oder Vergebung der Arbeiten oder vor Abschluss des Übernahmevertrages, erfolgen[212].

Den Aufsichtsbehörden sind damit erhebliche Eingriffsmöglichkeiten eingeräumt, obwohl sie auch hier grundsätzlich, d.h. soweit in einzelnen Gesetzen nichts anderes angeordnet ist, eine Rechtsaufsicht ausüben. Den Gemeinden

---

210) Vgl. § 91 Abs. 1 BadWüGO; Art. 76 S. 1 BayGO; § 100 S. 1 HeGO; § 90 S. 1 NdsGO; § 70 S. 1 NWGO; § 81 S. 1 RhPfGO; § 84 S. 1 SaGO; § 83 S. 1 SHGO

211) Vgl. § 91 Abs. 1 BadWüGO, Art. 76 S. 2 BayGO; § 100 S. 2 HeGO; § 90 S. 2 NdsGO; § 70 S. 2 NWGO; § 81 S. 2 RhPfGO; § 84 S. 2 SaGO; § 83 S. 2 SHGO

212) Vgl. Art. 76 S. 1 BayGO; § 100 S. 1 HeGO; § 90 S. 1 NdsGO; § 70 S. 1 NWGO; § 81 S. 1 RhPfGO; § 84 S. 1 SaGO; § 83 S. 1 SHGO; die hessische und die saarländische Gemeindeordnung kennen die Mindestfrist nicht

wird es nämlich nicht immer gelingen, bei Anlegen eines strengen Maßstabes den Nachweis über das Vorliegen der gesetzlichen Voraussetzungen und der Kostendeckung zu erbringen. Einer Genehmigung bedarf die Errichtung, Übernahme oder Erweiterung eines wirtschaftlichen Unternehmens dagegen nicht. Art. 75 Abs. 4 BayGO enthält davon eine Ausnahme insoweit, als er für Unternehmen, die nicht auf das Gemeindegebiet beschränkt bleiben, eine Genehmigungspflicht anordnet. Auch ohne eine solche ausdrückliche Bestimmung unterliegen die Gemeinden der anderen Länder jedoch ähnlichen Einschränkungen. In Erfüllung ihrer Aufgaben haben die Gemeinden die für die wirtschaftliche, soziale und kulturelle Betreuung ihrer Bewohner erforderlichen öffentlichen Einrichtungen zu schaffen[213]. Gemeindliche Einrichtungen, die über diese gesetzlich vorgeschriebenen Aufgaben hinaus nicht auf das Gemeindegebiet und damit auf die Betreuung der eigenen Gemeindeeinwohner beschränkt bleiben, entsprechen somit nicht den gemeinderechtlichen Vorschriften und verpflichten die Aufsichtsbehörde einzugreifen, ohne dass dadurch eine über die Gemeindegrenzen hinweggehende sinnvolle Zusammenarbeit mit den Nachbargemeinden ausgeschlossen wäre.

---

213) Vgl. § 10 Abs. 2 S. 1 BadWüGO; § 20 Abs. 1 S. 1 BrhVerf.; § 19 Abs. 1 HeGO; § 18 Abs. 1 NWGO; § 17 Abs. 1 SHGO

4. Beteiligung an einem wirtschaftlichen Unternehmen

Die bisherigen Ausführungen haben gezeigt, dass es für eine Gemeinde aus rechtlichen und wirtschaftlichen Überlegungen erforderlich sein kann, sich zur Erfüllung ihrer Aufgaben nicht eines eigenen, sondern - im Wege der Beteiligung - eines fremden, privaten oder öffentlichen Unternehmens zu bedienen. Zusätzliche Schwierigkeiten erwachsen ihr daraus kaum, weil für eine Beteiligung im wesentlichen dieselben Voraussetzungen erfüllt sein müssen wie für die Errichtung, Übernahme oder Erweiterung eines wirtschaftlichen Unternehmens[214]. Einige Besonderheiten bedürfen jedoch der Erwähnung.

Die entsprechende Anwendung der Vorschriften über wirtschaftliche Unternehmen hat zur Folge, dass die Gemeinde eine Beteiligung nur erwerben darf, wenn ein öffentlicher Zweck die Beteiligung rechtfertigt oder erfordert[215].

---

214) Vgl. §§ 87 Abs. 1 Nr. 1, 91 Abs. 1 BadWüGO; Art. 77 Abs. 1 S. 1 und 3 BayGO; §§ 99 Abs. 1, 100 S. 1 HeGO; § 91 Abs. 1 NdsGO; § 71 Abs. 1 NWGO; § 82 Abs. 1 RhPfGO; § 85 Abs. 1 SaGO; § 84 Abs. 1 SHGO

215) Vgl. § 87 Abs. 1 Nr. 1 iVm. § 85 Abs. 1 Nr. 1 BadWüGO; Art. 77 Abs. 1 S. 1 iVm. Art. 75 Abs. 1 Nr. 1 BayGO; § 99 Abs. 1 iVm. § 98 Abs. 1 HeGO; § 91 Abs. 1 S. 1 iVm. § 89 Abs. 1 Nr. 1 NdsGO; § 71 Abs. 1 S. 1 iVm. § 69 Abs. 1 Nr. 1 NWGO; § 82 Abs. 1 S. 1 iVm. § 80 Abs. 1 Nr. 1 RhPfGO; § 85 Abs. 1 S. 1 iVm. § 83 Abs. 1 Nr. 1 SaGO; § 84 Abs. 1 S. 1 iVm. § 82 Abs. 1 Nr. 1 SHGO

Ob diese Voraussetzung erfüllt ist, kann nicht aufgrund der Beteiligung als solcher entschieden werden, sondern hängt ausschliesslich von der Tätigkeit des Beteiligungsunternehmens ab[216]. Diese Tätigkeit muss den Aufgaben, die die Gemeinde zu erfüllen hat, entsprechen.

Die allgemeinen Voraussetzungen, zu denen im übrigen auch die im Zusammenhang mit dem Betriebsvermögen dargelegte, auf eine bestimmte Haftungssumme beschränkte Form der Beteiligung gehört, müssen zudem nicht nur bei unmittelbaren, sondern auch bei mittelbaren Beteiligungen gegeben sein. Während gem. § 87 Abs. 2 BadWüGO die Gemeinde der Beteiligung eines Unternehmens, an dem sie mit mehr als 50 v.H. beteiligt ist, an einem anderen Unternehmen nur zustimmen darf, wenn die Voraussetzungen des § 85 Abs. 1 Nr. 1 BadWüGO vorliegen, gilt diese Einschränkung in den anderen Ländern bereits dann, wenn Gemeinden oder Gemeindeverbände mit insgesamt mehr als 50 v.H. an einem Unternehmen beteiligt sind[217]. Die

---

216) Ebenso Muntzke-Schlempp, HeGO, § 99 Anm. III; Surén-Loschelder, DGO, § 69 Anm. 2 b) aa) α).

217) Vgl. § 99 Abs. 2 HeGO; § 71 Abs. 3 NWGO; § 82 Abs. 2 RhPfGO; § 85 Abs. 2 SaGO; § 84 Abs. 2 SHGO. Die Gemeindeordnungen für den Freistaat Bayern, die Verfassung für die Stadt Bremerhaven und die Niedersächsische Gemeindeordnung kennen diese Einschränkung nicht

Beteiligung an einem Zweckverband, dem ausschliesslich Körperschaften des öffentlichen Rechts angehören, erfordert dagegen nicht das Vorliegen der allgemeinen Voraussetzungen[218].

Der Vollständigkeit halber sei noch auf § 87 Abs. 1 Nr. 2 BadWüGO und Art. 77 Abs. 3 BayGO hingewiesen. Nach der Gemeindeordnung für Baden-Württemberg ist der Gemeinde die Beteiligung an einem rechtlich selbständigen Unternehmen nur gestattet, wenn der öffentliche Zweck nicht ebensogut durch einen Eigenbetrieb erfüllt wird oder erfüllt werden kann. Damit wird dem Eigenbetrieb sogar gegenüber der Eigengesellschaft der Vorzug eingeräumt. Die Gemeindeordnung für den Freistaat Bayern unterwirft Beteiligungen an privatwirtschaftlichen und gemischtwirtschaftlichen Unternehmen einer Genehmigung. Gem. Art. 117 Abs. 2 BayGO wirkt sich die Genehmigung im Gegensatz zu Massnahmen der Kommunalaufsicht auch auf das Geschäft des bürgerlichen Rechts aus. Es wird erst mit Erteilung der Genehmigung wirksam.

---

218) Vgl. Art. 77 Abs. 2 BayGO; § 91 Abs. 2 NdsGO; § 82 Abs. 3 RhPfGO; § 85 Abs. 3 SaGO; § 84 Abs. 3 SHGO; gem. § 87 Abs. 3 BadWüGO, § 99 Abs. 3 HeGO und § 71 Abs. 4 NWGO gilt das auch, wenn nicht nur Körperschaften des öffentlichen Rechts dem Zweckverband angehören

V. Formen der Finanzierung

Das entscheidende Problem jeder Ausgabe und damit auch der vermögenswirksamen Ausgabe ist ihre Deckung. Die Gemeinden können die Deckung auf verschiedene Weise zu erreichen versuchen, und zwar als

a) Vorausdeckung,

d.h. Bildung von Rücklagen zu Lasten des ordentlichen Haushalts

b) Zugleichdeckung,

d.h. Finanzierung aus bereiten Mitteln des ordentlichen Haushalts

c) Nachdeckung,

d.h. Schuldaufnahme und Tilgung durch Einstellung der Tilgungsbeträge in den ordentlichen Haushalt,

oder als eine Kombination dieser Deckungsmöglichkeiten[219]. Sie sind jedoch nicht völlig frei in der Auswahl der Deckungsmittel, da die Gemeindeordnungen die einzelnen Deckungsmöglich-

219) Vgl. Mülhaupt, InstFSt, Heft 80, S. 117; Johns, Vermögensrechnung, S. 37; Schlie, Vermögensvollrechnung, S. 125

keiten von verschiedenen Voraussetzungen abhängig gemacht haben. Ein wichtiger Grund für diese Unterschiede liegt bereits in der Grundkonzeption des Gemeindewirtschaftsrechts.

A. Grundkonzeption des Gemeindewirtschaftsrechts

Das Gemeindewirtschaftsrecht, wie es in den Gemeindeordnungen der Bundesrepublik seinen Niederschlag gefunden hat, ist im wesentlichen der Deutschen Gemeindeordnung nachgebildet, deren Vorbild wiederum das preussische Gesetz über die Haushalts- und Wirtschaftsführung der Gemeinden und Gemeindeverbände war[220]. Es ist geprägt durch die schlechten Erfahrungen, die die Gemeinden in der Wirtschaftskrise infolge ihrer Überschuldung und der damit verbundenen Zerrüttung ihrer Finanzen gemacht haben. Wie bereits ein kurzer Überblick zeigt, gibt es deshalb der Eigenfinanzierung den unbedingten Vorzug vor der Aufnahme von Fremdmitteln.

Nach den übereinstimmenden Vorschriften der Gemeindeordnungen sollen die Gemeinden Vermögensgegenstände in der Regel nur aus Mitteln des ordentlichen Haushalts oder aus Rücklagen, die für diesen Zweck aus Mitteln des ordent-

---

220) Zur geschichtlichen Entwicklung vgl. Pagenkopf, Einf. S. 127 ff., insbesondere S. 132 f.

lichen Haushalts angesammelt worden sind, erwerben[221]. Darüber hinaus können - wie § 79 S. 2 BadWüGO ausdrücklich anordnet, im übrigen den Bestimmungen über die Verwertung von Veräusserungserlösen zu entnehmen ist[222] - auch Vermögensbestände und der Erlös aus der Veräusserung von Vermögensgegenständen für den Erwerb von Vermögensgegenständen verwendet werden.

Die Aufnahme von Fremdmitteln zu diesem Zweck ist demgegenüber an besonders strenge Bedingungen geknüpft. Sie ist der Gemeinde nur gestattet, wenn es sich um einen nicht voraussehbaren ausserordentlichen Bedarf handelt oder wenn die Gemeinde aus sonstigen zwingenden Gründen keine Rücklagen ansammeln konnte[223]. In Baden-Württemberg darf der Vermögenserwerb weiterhin mit Fremdmitteln

---

221) Vgl. § 79 S. 2 BadWüGO; Art. 62 Abs. 2 BayGO; § 54 Abs. 2 BrhVerf.; § 93 Abs. 2 S. 1 HeGO; § 83 Abs. 2 S. 1 NdsGO; § 63 Abs. 2 S. 1 NWGO; § 74 Abs. 2 S. 1 RhPfGO; § 77 Abs. 2 S. 1 SaGO; § 77 Abs. 2 S. 1 SHGO

222) Vgl. § 81 Abs. 1 S. 1 BadWüGO; Art. 64 Abs. 1 S. 1 BayGO; § 56 S. 1 BrhVerf.; § 95 Abs. 1 S. 1 HeGO; § 85 Abs. 1 S. 1 NdsGO; § 65 Abs. 1 S. 1 NWGO; § 76 S. 1 RhPfGO; § 79 Abs. 1 S. 1 SaGO; § 79 Abs. 1 S. 1 SHGO

223) Vgl. § 79 S. 3 BadWüGO; § 54 Abs. 3 BrhVerf.; § 93 Abs. 2 S. 2 HeGO; § 83 Abs. 2 S. 2 NdsGO; § 63 Abs. 2 S. 2 NWGO; § 74 Abs. 2 S. 2 RhPfGO; § 77 Abs. 2 S. 2 SaGO; § 77 Abs. 2 S. 2 SHGO

finanziert werden, soweit die Verzinsung und Tilgung durch Erträge aus diesen Vermögensgegenständen gesichert sind[224].

Daneben treten die allgemeinen Voraussetzungen für eine Darlehnsaufnahme, die teilweise mit den genannten Bestimmungen übereinstimmen. Die Gemeinde darf danach Darlehen nur für einen ausserordentlichen und unabweisbaren Bedarf sowie nur insoweit aufnehmen, als sie zu einer anderweitigen Deckung nicht in der Lage ist und der Aufwand für Verzinsung und Tilgung mit ihrer dauernden Leistungsfähigkeit im Einklang steht[225]. Gem. § 93 BadWüGO genügt es bereits, dass es sich um einen ausserordentlichen und dringenden Bedarf handelt und eine anderweitige Deckung wirtschaftlich nicht zweckmässig ist. Die Darlehnsaufnahme bedarf ferner der Genehmigung, und zwar einmal der Gesamtbetrag der Darlehen im Rahmen der Haushaltssatzung, zum anderen jedes einzelne Darlehen bei der Aufnahme[226]. Die Finanzierung einer Investi-

---

224) Vgl. § 79 S. 3 BadWüGO

225) Vgl. Art. 82 BayGO; § 64 Abs. 1 S. 1 und 2 BrhVerf.; § 106 Abs. 1 HeGO; § 99 Abs. 1 NdsGO; § 79 Abs. 1 NWGO; § 90 Abs. 1 S. 1 und 2 RhPfGO; § 93 Abs. 1 S. 1 und 2 SaGO; § 92 Abs. 1 S. 1 und 2 SHGO

226) Vgl. §§ 92 Abs. 1 S. 2, 94 Abs. 1 S. 1 BadWüGO; Art. 83 Abs. 1, 84 Abs. 1 S. 1 BayGO; §§ 63 Abs. 1 S. 2, 65 Abs. 1 S. 1 BrhVerf.; § 107 Abs. 1 S. 1 HeGO (nur Einzelgenehmigung); §§ 98 Abs. 1 S. 2, 100 Abs. 1 S. 1 NdsGO; §§ 78 Abs. 1 S. 2, 80 Abs. 1 S. 1 NWGO; §§ 89 Abs. 1 S. 2, 91 Abs. 1 S. 1 RhPfGO; §§ 92 Abs. 1 S. 2, 94 Abs. 1 S. 1 SaGO; §§ 91 Abs. 1 S. 2, 93 Abs. 1 S. 1 SHGO

tion mit Fremdmitteln ist daher nur zulässig, wenn ein eigener, nicht voraussehbarer Bedarf der Gemeinde besteht, der auf einem ausserordentlichen Ereignis beruht, dessen Eintritt trotz voraussehender Planung nicht erwartet zu werden brauchte[227]. Dieser Bedarf muss von einer solchen zeitlichen und sachlichen Dringlichkeit sein, dass die Investition nicht ohne Schaden für das Gemeinwohl zurückgestellt werden kann[228]. Die Darlehnsbedingungen müssen ausserdem der dauernden Leistungsfähigkeit der Gemeinde angepasst sein. Bei der Darlehnsaufnahme für werbende Zwecke wird diese Voraussetzung meist erfüllt sein, weil die Zinsen und Tilgungsbeträge regelmässig infolge der Verwendung der Fremdmittel zusätzlich erwirt-

---

227) Ebenso Odenbreit-Hensel, NWGO, S. 405; Surén, GWR, S. 340 f.; Stork, Gemeindekredit, S. 96 f.

228) Übereinstimmend Hötte-Markus, Haushaltstechnik, S. 247; Lüersen-Neuffer, NdsGO, § 99 Anm. 2; Stork, Gemeindekredit, S. 97; Surén, GWR, S. 343; Surén-Loschelder, DGO, § 77 Anm. 2 c) und trotz der abweichenden Bestimmung auch für Baden-Württemberg Göbel-Fröhner, BadWüGO, Anm. zu § 93; Surén, GWR, S. 343

schaftet werden können[229]. Schliesslich müssen der Gemeinde die zur Finanzierung des Vorhabens erforderlichen Eigenmittel fehlen[230]. Diese kurze Zusammenstellung der für die Finanzierung des Vermögenserwerbs und der Darlehnsaufnahme wesentlichen Bestimmungen lässt eindeutig erkennen, dass das Gemeindewirtschaftsrecht der Eigenfinanzierung den Vorzug gibt, während die Aufnahme von Krediten die Ausnahme bleiben soll[231]. Nur in Baden-Württemberg können Darlehen in grösserem Umfange aufgenommen werden, wenn wirtschaftliche Gesichtspunkte für eine Fremdfinanzierung sprechen[232]. Die Gemeinden haben also zunächst

---

229) Vgl. Berkenhoff-Sindermann, Haushaltswesen, S. 112; Dreydoppel-Kraffke, Darlehen, S. 9 f.; Giere, HkWP, S. 197; Hölzl, BayGO, Art. 82 Anm. 4; Hötte-Markus, Haushaltstechnik, S. 59; Kirsten, Gemeinde-Finanzen, S. 139; Loschelder-Giere, GemHVO, § 20 Anm. 2 b) bb) (2) (b); Surén, GWR, S. 350; Stenger, Haushaltsrecht, S. 96 f.; Winkler, Kreditnahme, S. 108

230) Vgl. im einzelnen Berkenhoff-Sindermann, Haushaltswesen, S. 114; Kiefer-Schmid, DGO, § 77 Anm. 3; Surén, GWR, S. 346 ff.; Surén-Loschelder, DGO, § 77 Anm. 2 a) bb)

231) Ebenso die allgemeine Meinung, vgl. etwa Galette-Laux, SHGO, § 92 Anm. 1 b); Göbel-Fröhner, BadWüGO, § 79 Anm. 2; Helmert, HKuRW, S. 313; Helmreich-Widtmann, BayGO; Art. 62 Anm. 3; Kottenberg, NWGO, § 63 Anm. II; Lauritzen, SHGO, § 77 Anm. II; Muntzke-Schlempp, HeGO, § 93 Anm. III; Odenbreit-Hensel, NWGO, S. 404; Surén, GWR, S. 346

232) Giere, HkWP, S. 198 spricht in diesem Zusammenhang von einer modernen Form der Finanzierung

die Möglichkeiten der Vorausdeckung und der Zugleichdeckung auszuschöpfen, bevor sie durch eine Nachdeckung spätere Generationen mit den Tilgungsverpflichtungen belasten.

B. Vorausdeckung

Die Vorausdeckung erfordert die Bildung von Rücklagen, um den zu einem späteren Zeitpunkt vorgesehenen Erwerb eines bestimmten Vermögensgegenstandes endgültig decken zu können. Für den Vermögenserwerb können jedoch nicht alle Rücklagen verwendet werden, sondern grundsätzlich nur solche, die für Erwerbszwecke gebildet worden sind.

1. Investitionsrücklagen

In diesem Zusammenhang ist zunächst die Erneuerungsrücklage zu nennen. Die Ersatzbeschaffung von Vermögensgegenständen, die nach Alter, Verbrauch oder aus sonstigen Gründen erneuert werden müssen, stellt eine vermögenswirksame Ausgabe dar. Soweit eine Erneuerungsrücklage gebildet worden ist, ist die Ausgabe in der Regel gem. § 17 Abs. 1 S. 2 RücklVO (§ 16 Abs. 1 S. 3 HeRücklVO; § 16 Abs. 1 S. 2 SHRücklVO) aus dieser Rücklage zu bestreiten. Entgegen der Auffassung in Nr. 1 Abs. 2 AAW zu § 1 GemHVO, daß die Entnahmen aus der Erneuerungsrücklage im ordentlichen Haushalt zu veranschlagen sind, weil die Erneuerungsrücklage keine Rücklage bildet, die für einen ausserordentlichen Bedarf angesammelt

wird[233], ist auch für die Veranschlagung der Erneuerungsrücklage entscheidend, ob sie für einen ordentlichen oder ausserordentlichen Bedarf angesammelt worden ist[234]. Hat die Gemeinde die voraussichtlichen Kosten der Ersatzbeschaffung planmässig aus Mitteln des ordentlichen Haushalts ansammeln können[235], ist die Erneuerungsrücklage im ordentlichen Haushalt zu veranschlagen. Sind der Rücklage jedoch gem. §§ 8 S. 3 und 4 HeRücklVO, 9 S. 2 und 3 SHRücklVO (enger noch § 8 RücklVO), Mittel aus dem Veräusserungserlös von Vermögensgegenständen und aus Überschüssen des ausserordentlichen Haushalts der Vorjahre zugeführt worden, muss sie im ausserordentlichen Haushalt veranschlagt werden.

Weiterhin sind die Erweiterungs- und Sonderrücklagen zu erwähnen, die ebenfalls sowohl im ordentlichen als auch im ausserordentlichen Haushalt veranschlagt werden können, je nachdem ob sie für einen ordentlichen oder ausserordentlichen Bedarf angesammelt worden sind. Sind ihnen Mittel aus dem Veräusserungserlös von Vermögensgegenständen und aus Überschüssen des ausserordentlichen Haushalts der Vorjahre zugeführt worden[236], müssen auch sie im ausserordentlichen Haushalt veranschlagt werden[237].

---

233) Ebenso Hettlage-Loschelder, GemHVO, § 1 Anm. 5 a) cc); Hötte-Markus, Haushaltstechnik, S. 192; Wolff, VerwR III, § 164 II. c) 1.

234) Vgl. § 1 Abs. 2 und 3 Nr. 4 GemHVO, HeGemHVO, NWGemHVO sowie § 1 Abs. 2 Nr. 3, Abs. 3 Nr. 4 BadGemHVO

235) Vgl. § 6 Abs. 2 S. 1 RücklVO; § 3 Abs. 2 S. 1 HeRücklVO; § 7 Abs. 2 S. 1 SHRücklVO

236) Vgl. § 8 S. 2 RücklVO; § 8 S. 3 HeRücklVO; § 9 S. 2 SHRücklVO

237) Im Ergebnis übereinstimmend Hettlage-Loschelder, GemHVO, § 1 Anm. 5 a) cc); Hötte-Markus, Haushaltstechnik, S. 203; Wolff, VerwR III, § 164 II c) 2.

Schließlich gehört die Tilgungsrücklage hierher, obwohl sie nicht unmittelbar dem Vermögenserwerb dient. Der Schuldendienst, der die Bildung von Tilgungsrücklagen einschließt, ist grundsätzlich aus den ordentlichen Einnahmen zu bestreiten[238]. Er ist sachbezogen und zweckgebunden, d.h. soweit er aufteilbar ist, belastet er den Verwaltungszweig, dem das Darlehen zugeflossen ist[239], anderenfalls ist er im Einzelplan 9 Finanzen und Steuern zu veranschlagen. Ebenso wie der Schuldendienst ist auch die Tilgungsrücklage im ordentlichen Haushalt zu veranschlagen.

Dagegen kann die Betriebsmittelrücklage nicht zu den Investitionsrücklagen gezählt werden. Sie dient nur der Erhaltung der Zahlungsfähigkeit oder, soweit sie ausnahmsweise für außerordentliche Zwecke verwendet wird[240], der Zwischenfinanzierung[241]. Zur endgültigen Finanzierung eines Vermögenswertes darf sie nicht eingesetzt werden.

Für die Bürgschaftssicherungsrücklage gilt im Ergebnis dasselbe, weil sie ihrer Zweckbestimmung nach - Sicherung gegen die unerwartete Inanspruchnahme aus Bürgschaften,

---

238) Vgl. § 5 Abs. 2 Nr. 2 a) GemHVO; die Gemeindehaushaltsverordnungen im ehemaligen Land Baden, in Hessen und Nordrhein-Westfalen enthalten diese Vorschrift nicht mehr; vgl. auch Hettlage-Loschelder, GemHVO, § 1 Anm. 5 a) cc) ß).

239) Vgl. dazu Dreydoppel-Kraffke, Darlehen, S. 9 f.; Klein, Gemhlt. 1957 S. 113

240) Vgl. § 19 S. 2 RücklVO; § 18 S. 2 HeRücklVO; § 14 Abs. 3 SHRücklVO

241) Im einzelnen vgl. Dreydoppel-Kraffke, Darlehen, S. 21; Faßbender, Gemhlt. 1962 S. 109; Schmid, RücklVO, § 15 Anm. 3; Stenger, Haushaltsrecht, S. 101 f.; Stork, Gemeindekredit, S. 91

Gewähr- oder ähnlichen Verträgen - nicht zum Erwerb von Vermögensgegenständen vorgesehen ist.

Die Ausgleichsrücklage ist demgegenüber nicht so eindeutig festgelegt. Die Verstärkung der allgemeinen Deckungsmittel zum Ausgleich des ordentlichen Haushalts lässt jede Verwendungsmöglichkeit zu, d.h. sie kann auch zur Deckung vermögenswirksamer Ausgaben herangezogen werden. Das Gesamtdeckungsprinzip, das den ordentlichen Haushalt beherrscht[242], schliesst jedoch die Zuordnung der Ausgleichsrücklage zu einer bestimmten Ausgabe aus. Die Ausgleichsrücklage kann deshalb nicht den Investitionsrücklagen zugeordnet werden; sie ist in jedem Fall im ordentlichen Haushalt, Einzelplan 9 Finanzen und Steuern, zu veranschlagen.

2. Bildung der Rücklagen

Für die weitere Betrachtung ist die Unterscheidung zwischen Investitionsrücklagen und sonstigen Rücklagen nicht ohne Bedeutung. Die Rücklagenverordnungen bestimmen zwar zunächst, dass die im Vorstehenden genannten Rücklagen durch regelmässige Zuführungen aus

---

242) Vgl. § 12 Abs. 1 BadGemHVO; ferner Pagenkopf, Einf., S. 169

Mitteln des ordentlichen Haushalts anzusammeln sind[243]. Darüber hinaus können aber der Betriebsmittelrücklage, der allgemeinen Ausgleichsrücklage und der Bürgschaftssicherungsrücklage Mittel aus Überschüssen des ordentlichen Haushalts der Vorjahre[244], den Erweiterungs- und Sonderrücklagen - in Schleswig-Holstein auch den Erneuerungsrücklagen - ausserdem Mittel aus dem Veräusserungserlös von Vermögensgegenständen und - unter bestimmten Voraussetzungen - aus Überschüssen des ausserordentlichen Haushalts der Vorjahre[245], den Erneuerungsrücklagen ferner die Einnahmen aus der Veräusserung von Vermögensgegenständen, für deren Ersatz die Rücklagen angesammelt sind[246], zugeführt werden. Die Rücklagenverordnungen gehen damit bei den Investitions-

---

243) Vgl. § 8 S. 1 iVm. § 1 S. 1 und 2 RücklVO; § 8 S. 1 iVm. § 1 Abs. 3 und 4 HeRücklVO; § 9 S. 1 iVm. § 2 Abs. 2 Nr. 1 SHRücklVO - die Sonderrücklagen werden in Schleswig-Holstein ausdrücklich ausgenommen, was im Hinblick auf § 77 Abs. 2 S. 1 SHGO nur als Ausnahme von der Verpflichtung regelmässiger Zuführung aufzufassen sein dürfte -; vgl. ferner Beume, SKV 1960 S. 183; Pagenkopf, Einf., S. 144; Wolff, VerwR III, § 164 III b) 2

244) Ausgenommen in Schleswig-Holstein, vgl. § 9 SHRücklVO einerseits, § 8 S. 2 RücklVO und HeRücklVO andererseits; vgl. dazu Lind, GWR, S. 31; Schmid, RücklVO, § 8 Anm. 4

245) Vgl. § 8 S. 2 RücklVO; § 8 S. 3 HeRücklVO; § 9 S. 2 SHRücklVO; vgl. dazu Lind, GWR, S. 31; Schmid, RücklVO, § 8 Anm. 4

246) Vgl. § 8 S. 3 RücklVO; § 8 S. 4 HeRücklVO; § 9 S. 3 SHRücklVO

rücklagen über die Gemeindeordnungen hinaus, die für den Vermögenserwerb grundsätzlich nur Rücklagen, die aus Mitteln des ordentlichen Haushalts gebildet sind, zulassen. Sie bestätigen zudem die Auffassung, dass die Investitionsrücklagen zum Gemeindevermögen gehören. Denn sie sehen in der Zuführung von Vermögensgegenständen offensichtlich keinen Verstoss gegen den Grundsatz der Vermögenserhaltung.

Bei den Investitionsrücklagen mit Ausnahme der Tilgungsrücklage stellt sich jedoch die Frage, von welchem Wert bei der Bemessung der Zuführung auszugehen ist. Für die Bildung der Erneuerungsrücklage bestimmt § 6 Abs. 2 S. 2 RücklVO, dass der Berechnung der voraussichtlichen Ersatzkosten die durch die Anschaffung oder Herstellung entstandenen Aufwendungen für die Vermögensgegenstände zugrunde zu legen sind. § 3 Abs. 2 HeRücklVO enthält demgegenüber keinen Hinweis auf die Bemessungsgrundlage, während § 7 Abs. 2 S. 2 SHRücklVO auf die Wiederbeschaffungskosten abstellt.

Wie ein Vergleich mit § 154 Abs. 1 AktG 1965 und § 7 Abs. 1 EStG zeigt, stellen die Anschaffungs- und Herstellungskosten eine zutreffende Bemessungsgrundlage dar, wenn die Bildung der Erneuerungsrücklage lediglich als "kameralistische Abschreibung für Abnutzung" angesehen wird. Im Gegensatz zur kaufmännischen

Abschreibung, die in aller Regel nur buchmässig herbeigeführt wird, bildet die Erneuerungsrücklage einen Geldbestand, der der Finanzierung der Ersatzbeschaffung dient. Die Finanzierung kann sich aber stets nur nach den Wiederbeschaffungskosten richten, weil bei Zugrundelegen der Anschaffungs- oder Herstellungskosten infolge des Kaufkraftschwundes eine Finanzierungslücke im Zeitpunkt der Ersatzbeschaffung unvermeidlich ist[247]. Die Fassung des § 6 Abs. 2 S. 2 RücklVO steht einer solchen Auslegung nicht entgegen. Die Anschaffungs- oder Herstellungskosten stellen eine wertvolle Grundlage für die Ermittlung der Wiederbeschaffungskosten, d.h. der voraussichtlichen Ersatzkosten dar. Sie können jedoch nicht mit den Ersatzkosten gleichgesetzt werden, weil dann die "voraussichtlichen" Ersatzkosten nicht berechnet zu werden brauchten.

Für die Erweiterungs- und Sonderrücklagen gilt im Ergebnis dasselbe. Zwar fehlt es an einer ausdrücklichen Vorschrift über die Bemessungsgrundlage, der "voraussichtliche Bedarf der kommenden Jahre"[248] kann aber nur an Hand der Wiederbeschaffungskosten, d.h. hier der späteren Anschaffungs- oder Herstellungskosten, zutreffend ermittelt werden. Andernfalls bleibt eine Finanzierungslücke, die

---

247) Im Ergebnis ebenso Pagenkopf, Einf., S. 147

248) Vgl. § 7 Abs. 2 RücklVO; § 4 S. 2 HeRücklVO; §§ 7 Abs. 4, 8 Abs. 2 SHRücklVO

zur Inanspruchnahme anderer, für diesen Zweck nicht vorgesehener Mittel oder zu einer Verzögerung der Investition führt.

Diese Gefahr besteht allerdings noch aus einem anderen Grunde. Die Veranschlagung der zur Ansammlung der vorgenannten Rücklagen mit Ausnahme der Tilgungsrücklage[249] erforderlichen Beträge ist vorübergehend auszusetzen, wenn und soweit bei Berücksichtigung der sonstigen Ausgaben, deren Abweisung im allgemeinen Interesse oder nach der besonderen Lage der Gemeinde nicht vertretbar ist, der Haushaltsausgleich gestört würde und der Ausgleich in anderer Weise nicht herbeigeführt werden kann[250]. Die Gemeinde hat also nicht nur die Veranschlagung freiwilliger Ausgaben auszusetzen[251]. Sie kann auch die Zuführung zu den Rücklagen ganz oder teilweise unterlassen. Das erscheint insofern bemerkenswert, als die Bildung der Rücklagen damit praktisch im Ermessen der Gemeinde steht, andererseits eine Voraussetzung für die Aufnahme von Darlehen geschaffen wird, da die Gemeinde darauf hinweisen kann, dass ihr die An-

---

249) Hessen kennt diese Ausnahme nicht
250) Vgl. § 10 Abs. 1 RücklVO, HeRücklVO, SHRücklVO
251) Vgl. § 9 Abs. 1 S. 2 GemHVO, BadGemHVO, HeGemHVO, NWGemHVO

sammlung von Rücklagen aus zwingenden - rechtlichen - Gründen nicht möglich war[252]. Die Bestimmung der Rücklagenverordnungen wird deshalb gerade in Zeiten einer angespannten Finanzlage den Gemeinden die rechtliche Handhabe bieten, die Ansammlung von Rücklagen zurückzustellen und ihre Investitionen ganz oder teilweise mit Fremdmitteln zu finanzieren.

3. Verwendung der angesammelten Mittel

Den Gemeinden ist es dagegen grundsätzlich nicht gestattet, die Rücklagen für einen anderen als den vorgesehenen Zweck zu verwenden[253]. Unter dem Gesichtspunkt der Vermögenserhaltung liegt darin eine gewisse Konsequenz, weil zum Beispiel die Erlöse aus der Veräusserung von Vermögensgegenständen nur bestimmten Investitionsrücklagen zugeführt werden dürfen.

Ebenso wie die Gemeindeordnungen lassen aber auch die Rücklagenverordnungen Ausnahmen

---

252) Vgl. § 79 S. 3 BadWüGO; § 54 Abs. 3 BrhVerf.; § 93 Abs. 2 S. 2 HeGO; § 83 Abs. 2 S. 2 NdsGO; § 63 Abs. 2 S. 2 NWGO; § 74 Abs. 2 S. 2 RhPfGO; § 77 Abs. 2 S. 2 SaGO; § 77 Abs. 2 S. 2 SHGO

253) Vgl. § 17 Abs. 1 S. 1 RücklVO; § 16 Abs. 1 S. 1 HeRücklVO, SHRücklVO; ferner Beume, SKV 1960 S. 242; Pagenkopf, Einf., S. 150; Parlow, Rücklagen, S. 100; Wolff, VerwR III, § 164 III 5

von diesem Grundsatz zu. Die Änderung des Zwecks oder die Verwendung der angesammelten Beträge für einen anderen Zweck ist zulässig, soweit die Beträge für den bisherigen Zweck nicht mehr benötigt werden oder die vorgeschriebenen Mindestgrenzen übersteigen[254]. Dass die angesammelten Mittel für den vorgesehenen Zweck nicht mehr gebraucht werden, kann verschiedene Gründe haben. Jeder Rücklage muss eine gewisse Planung zugrunde liegen, weil ihre Bildung meist mehrere Jahre erfordert. Diese Planung kann überholt sein, bevor das aus der Rücklage zu finanzierende Vorhaben realisiert ist. Die Rücklagenmittel dürfen dann auch für nicht vermögenswirksame Ausgaben verwendet werden. Andererseits kann der Grund für eine Bürgschaftssicherungsrücklage entfallen, so dass der Gemeinde zusätzliche Mittel zur Finanzierung von Investitionen zur Verfügung stehen.

Eine weitere bemerkenswerte Ausnahme enthält § 16 Abs. 2 S. 1 HeRücklVO. Nach dieser Vorschrift ist bei den Rücklagen für den Erwerb von Vermögensgegenständen und bei den Sonderrücklagen eine Änderung des Zweckes oder eine andere Verwendung auch dann zulässig, wenn ein dringen-

---

254) Vgl. § 17 Abs. 1 S. 2 RücklVO; § 16 Abs. 1 S. 2 HeRücklVO; § 16 Abs. 2 SHRücklVO

derer Verwendungszweck eintritt[255]. Dabei ist nicht gesagt, dass es sich um einen gleichartigen Verwendungszweck handeln muss. Der Grundsatz der Vermögenserhaltung ist deshalb nicht unbedingt gewahrt. Die Vorschrift bietet jedoch den Vorteil, dass die hessischen Gemeinden Vorhaben, die sich aufgrund veränderter Umstände oder besserer Erkenntnisse als vordringlich erweisen, aus vorhandenen Eigenmitteln ganz oder teilweise finanzieren können. Den Gemeinden der anderen Länder bleibt dagegen nur die Möglichkeit, die Rücklagenmittel als innere Darlehen zur Finanzierung heranzuziehen oder die Rücklagen aufzulösen.

C. Zugleichdeckung

Anders als bei der Vorausdeckung werden bei der Zugleichdeckung die Mittel zur Finanzierung der einzelnen Vorhaben unmittelbar dem ordentlichen Haushalt entnommen. Es ist jedoch zu unterscheiden, ob die Vorhaben in vollem Umfange aus den bereiten Mitteln des ordentlichen Haushalts oder nur teilweise aus diesen Mitteln, d.h. durch Anteilsbeträge, gedeckt werden.

---

255) § 17 Abs. 2 S. 2 RücklVO kennt diese Ausnahme nur für die nicht im § 1 S. 1 und 2 RücklVO genannten Rücklagen

1. Bereite Mittel des ordentlichen Haushalts

Nach den Vorschriften der Gemeindeordnungen[256] sollen die Gemeinden für den Erwerb von Vermögensgegenständen in der Regel Mittel des ordentlichen Haushalts oder Rücklagen, die aus solchen Mitteln angesammelt worden sind, verwenden. Für den Teil der Mittel, der unmittelbar zum Vermögenserwerb eingesetzt wird, hat sich die Bezeichnung bereite Mittel des ordentlichen Haushalts eingebürgert[257], ohne dass damit schon etwas über den Charakter der für den Erwerb von Vermögensgegenständen veranschlagten Ausgabe gesagt wäre. Nach den bisherigen Feststellungen handelt es sich dabei zwar um eine vermögenswirksame Ausgabe, die Gemeindehaushaltsverordnungen enthalten diesen Begriff jedoch nicht.

a) Begriffsbestimmung der einmaligen und fortdauernden Ausgaben

Die Gemeindehaushaltsverordnungen bestimmen zunächst, dass zu den ordentlichen Ausgaben solche Ausgaben gehören, die aus den ordent-

---

256) Vgl. Fussn. 221
257) Vgl. etwa Surén-Loschelder, DGO, § 61 Anm. 2 b) aa) β) und γ)

lichen Einnahmen zu bestreiten sind[258]. Ordentliche Einnahmen sind die Verwaltungseinnahmen (Haushaltseinnahmen, die sich aus der laufenden Verwaltung ergeben, einschliesslich Gebühren und Beiträge), die allgemeinen Deckungsmittel (Steuereinnahmen, Finanzzuweisungen, Erträge des allgemeinen Kapital- und Grundvermögens, Ablieferungen der wirtschaftlichen Unternehmen und sonstige allgemeine Zuweisungen) sowie die Entnahmen aus Rücklagen, die nicht für einen ausserordentlichen Bedarf angesammelt worden sind[259]. Die bereiten Mittel des ordentlichen Haushalts stimmen demnach mit Ausnahme der Entnahmen aus Rücklagen mit den ordentlichen Einnahmen überein.

Im § 1 Abs. 2 letzter Satz BadGemHVO sind die ordentlichen Ausgaben noch etwas näher umschrieben als Haushaltsausgaben zur Befriedigung der laufenden Bedürfnisse der Gemeinde (fortdauernde Ausgaben) und Ausgaben für einen einmaligen Bedarf (einmalige Ausgaben) soweit sie aus ordentlichen Einnahmen bestritten werden. Die Vorschrift weist also bereits auf die beiden möglichen

---

258) Vgl. § 48 Nr. 11 GemHVO, NWGemHVO; § 48 Nr. 26 HeGemHVO

259) Vgl. § 1 Abs. 2 Nr. 1 bis 3 BadGemHVO; § 48 Nr. 10 GemHVO, NWGemHVO; § 48 Nr. 27 HeGemHVO

Ausgabenarten hin, gibt aber eine von den anderen Gemeindeordnungen abweichende Definition. Einmalige Ausgaben sind danach Ausgaben, die ihrer Natur nach nicht oder nur in längeren Zeitabschnitten wiederkehren oder deren Wiederkehr für die nächsten Rechnungsjahre ungewiß ist[260]. Im Gegensatz dazu handelt es sich bei den fortdauernden Ausgaben um Ausgaben, die ihrer Natur nach regelmäßig wiederkehren[261]. Die Abgrenzung zwischen den einmaligen und fortdauernden Ausgaben wird also nur nach zeitlichen Momenten getroffen. Eine sachliche Eingruppierung der Ausgaben kann demgegenüber allein aufgrund der in den genannten Vorschriften nicht näher umschriebenen Natur der Ausgabe vorgenommen werden.

b) Vermögenswirksamkeit der einmaligen und fortdauernden Ausgaben

Nach den bisherigen Feststellungen bilden die Ausgaben zum Erwerb von Vermögensgegenständen einmalige vermögenswirksame Ausgaben, da der Erwerb jedes einzelnen Vermögensgegenstandes einen sich nicht oder nur in längeren Zeitabschnitten wiederholenden,

---

260) Vgl. § 48 Nr. 13 GemHVO, NWGemHVO; § 48 Nr. 7 HeGemHVO
261) Vgl. § 48 Nr. 12 GemHVO, HeGemHVO, NWGemHVO

abgeschlossenen Vorgang darstellt. Zugleich folgt daraus, dass nicht jede einmalige Ausgabe vermögenswirksam sein muss. Es sei zum Beispiel an Ausgaben erinnert, die durch Naturkatastrophen verursacht werden.

Ebenso eindeutig ist die Rechtslage bei den Ausgaben, die der Bildung von dem Gemeindevermögen zuzurechnenden Rücklagen dienen. Diese Rücklagen sind - wie bereits ausgeführt - grundsätzlich durch regelmässige Zuführungen aus Mitteln des ordentlichen Haushalts anzusammeln[262]. Nur in Ausnahmefällen darf die Veranschlagung der Zuführungen unterbleiben[263]. Bis zur Bildung der Rücklage in der notwendigen Höhe kehren die Zuführungen im Haushaltsplan somit regelmässig wieder. Sie bilden demnach fortdauernde, vermögenswirksame Ausgaben[264].

2. Anteilsbeträge

Die Gemeinden haben aber auch die Möglichkeit,

---

262) Vgl. §§ 8 S. 1, 9 Abs. 1 RücklVO, HeRücklVO, NWRücklVO; § 9 S. 1 SHRücklVO. In Hessen und Schleswig-Holstein gilt diese Verpflichtung für Rücklagen für den Erwerb von Vermögensgegenständen bzw. Sonderrücklagen, vgl. § 9 Abs. 1 iVm. § 1 Abs. 3 und 4 HeRücklVO; § 9 S. 1 iVm. § 2 Abs. 2 SHRücklVO

263) Vgl. § 10 Abs. 1 RücklVO, HeRücklVO, NWRücklVO, SHRücklVO. Diese Ausnahme findet - von Hessen abgesehen - keine Anwendung auf die Tilgungsrücklage

264) Vgl. dazu § 5 Abs. 2 Nr. 2 a) RücklVO

ihre vermögenswirksamen Ausgaben nur teilweise aus bereiten Mitteln des ordentlichen Haushalts, d.h. mit Hilfe von Anteilsbeträgen zu finanzieren.

a) Begriff der Anteilsbeträge

Die Gemeindehaushaltsverordnungen führen den Begriff der Anteilsbeträge nicht unter den Begriffsbestimmungen auf[265]. Es fehlt deshalb an einer gesetzlichen Definition. Der Begriff wird jedoch in verschiedenen Vorschriften erwähnt. Gem. § 1 Abs. 3 S. 2 GemHVO sind in den ausserordentlichen Haushaltsplan die Anteilsbeträge aus dem ordentlichen Haushaltsplan für solche Vorhaben aufzunehmen, die nur teilweise aus ausserordentlichen Einnahmen bestritten werden sollen[266]. Nach der Begriffsbestimmung des § 48 Nr. 23 GemHVO handelt es sich bei ausserordentlichen Ausgaben um solche, die aus ausserordentlichen Einnahmen oder zum Teil aus derartigen Einnahmen, zum Teil aus Anteilsbeträgen des ordentlichen Haushaltsplans zu bestreiten sind[267]. Aus diesen Bestimmungen können wichtige Abgrenzungsmerkmale für den Be-

---

265) Vgl. § 48 GemHVO, HeGemHVO, NWGemHVO
266) Übereinstimmend § 1 Abs. 3 S. 2 BadGemHVO, NWGemHVO und § 1 Abs. 3 S. 3 HeGemHVO
267) Übereinstimmend § 1 Abs. 3, Ausserordentliche Ausgaben, Nr. 1 BadGemHVO; § 48 Nr. 2 HeGemHVO; § 48 Nr. 23 NWGemHVO

griff Anteilsbeträge abgeleitet werden.

Die Gemeindehaushaltsverordnungen erwähnen die Anteilsbeträge stets im Zusammenhang mit Ausgaben, die teils aus diesen Beträgen, teils aus außerordentlichen Einnahmen bestritten werden. Sowohl aus der Verwendung des Begriffs der Anteilsbeträge in diesem Zusammenhang als auch aus der wörtlichen Auslegung folgt, daß die Anteilsbeträge immer nur dazu dienen, einen Teil einer bestimmten außerordentlichen Ausgabe, nie die gesamte Ausgabe zu decken. Eine Grenze ist allerdings schwer zu ziehen. Es müßte jedoch als unzulässige Verwendung des Anteilsbetrages angesehen werden, wenn zur Deckung einer bestimmten Ausgabe neben dem Anteilsbetrag außerordentliche Einnahmen von nur untergeordneter Bedeutung eingesetzt würden. Ein Vorhaben kann stets nur zum geringeren Teil durch Anteilsbeträge finanziert werden[268].

---

268) Ebenso Berkenhoff-Sindermann, Haushaltswesen, S. 46 f.; Hettlage-Loschelder, GemHVO, § 1 Anm. 6 a) b); Jansen, HkWP, S. 250; Kirsten, Gemeinde-Finanzen, S. 81; Loschelder-Giere, GemHVO, § 1 Anm. 5 b); Müthling, Haushaltslexikon, S. 11, Stichwort: Anteilsbeträge; Porsack, Gemeindetag 1938 S. 175

b) Haushaltsmässige Behandlung der Anteilsbeträge

Die haushaltsmässige Behandlung der Anteilsbeträge bestätigt diese Feststellung.

(1) Veranschlagung im ausserordentlichen Haushalt

Die Anteilsbeträge sind, wie bereits ausgeführt, in den ausserordentlichen Haushalt aufzunehmen[269]. Da die Gemeindehaushaltsverordnungen sie nicht ausdrücklich unter den ausserordentlichen Einnahmen aufführen[270], zählen sie zu den sonstigen Einnahmen, die nicht ordentliche Einnahmen darstellen[271]. Aus diesen Vorschriften sowie aus der Begriffsbestimmung der ausserordentlichen Ausgaben einerseits[272] und der ordentlichen Ausgaben andererseits[273] ergibt sich, dass es sich bei den Anteilsbeträgen stets um

---

269) Vgl. § 1 Abs. 3 S. 2 GemHVO, BadGemHVO, NWGemHVO; § 1 Abs. 3 S. 3 HeGemHVO
270) Vgl. § 1 Abs. 3 GemHVO, BadGemHVO, HeGemHVO, NWGemHVO
271) Vgl. § 1 Abs. 3 Nr. 5 GemHVO; § 1 Abs. 3 Nr. 6 BadGemHVO, HeGemHVO, NWGemHVO
272) Vgl. § 48 Nr. 23 GemHVO, NWGemHVO; § 1 Abs. 3, Ausserordentliche Ausgaben, Nr. 1 BadGemHVO; § 48 Nr. 2 HeGemHVO
273) Vgl. § 48 Nr. 11 GemHVO, NWGemHVO; § 1 Abs. 2, Ordentliche Ausgaben, BadGemHVO; § 48 Nr. 26 HeGemHVO

Mittel des ordentlichen Haushalts handelt. Zur Deckung der Anteilsbeträge können demnach - von zweckgebundenen Einnahmen abgesehen - die gesamten ordentlichen Einnahmen herangezogen werden, da der ordentliche Haushalt im Gegensatz zum ausserordentlichen vom Grundsatz der Gesamtdeckung beherrscht wird[274]. Ferner folgt aus den genannten Bestimmungen, dass die teilweise Finanzierung eines Vorhabens durch Anteilsbeträge nur über den ausserordentlichen Haushalt möglich ist. Mit dieser sich aus dem Sinn und Zweck der Anteilsbeträge ergebenden Veranschlagung[275] wird erreicht, dass die gesamten Deckungsmittel zur Finanzierung eines bestimmten Vorhabens im ausserordentlichen Haushalt zusammengefasst werden.

(2) Voraussetzungen für die Veranschlagung

Die Voraussetzungen für die Veranschlagung von Anteilsbeträgen sind dem gemeindlichen Haushaltsrecht nur mittelbar zu entnehmen.

---

274) Vgl. dazu Beume, Haushaltsrecht, S. 22; Helmert, HKuRW, S. 78, 153; Loschelder-Giere, GemHVO, § 1 Anm. 2; Pagenkopf, Einf., S. 169 f.

275) Ebenso Berkenhoff-Sindermann, Haushaltswesen, S. 46 f.; Hettlage-Loschelder, GemHVO, § 1 Anm. 6 b; Loschelder-Giere, GemHVO, § 1 Anm. 5 b.

Nach dem für den ausserordentlichen Haushalt massgebenden Grundsatz der Einzeldeckung ist die Deckung jedes einzelnen Vorhabens nachzuweisen[276]. Eine Ausgabe, die nicht voll durch ausserordentliche Einnahmen oder durch Anteilsbeträge ausgeglichen wird, darf deshalb nicht vorgesehen werden[277]. Obwohl dieses Verbot unmittelbar allein die Ausgaben betrifft, wirkt es sich doch mittelbar auf die Veranschlagung der Anteilsbeträge aus. Die Anteilsbeträge können nämlich nur dann angesetzt werden, wenn sie zur vollen Deckung der geplanten Ausgabe führen; andernfalls darf schon die Ausgabe nicht veranschlagt werden[278].

Gem. § 9 Abs. 2 S. 3 BadGemHVO dürfen Anteilsbeträge lediglich veranschlagt werden, wenn hierdurch der Ausgleich des ordentlichen Haushalts nicht gestört wird. In den anderen Gemeindehaushaltsverordnungen

---

276 Vgl. Pagenkopf, Einf., S. 170
277 Vgl. § 9 Abs. 2 S. 2 GemHVO, BadGemHVO, HeGemHVO, NWGemHVO
278 Vgl. Helmert, HKuRW, S. 70; Hettlage-Loschelder, GemHVO, § 1 Anm. 6 b; Jansen, HkWP, S. 250; Kirsten, Gemeinde-Finanzen, S. 81; Loschelder-Giere, GemHVO, § 1 Anm. 5 b; Porsack, Gemeindetag 1928 S. 175 f.

fehlt zwar eine entsprechende Vorschrift, der Grundsatz als solcher ist jedoch in allen Gemeindeordnungen und Gemeindehaushaltsverordnungen enthalten[279]. In den anderen Ländern der Bundesrepublik bzw. in den anderen Landesteilen von Baden-Württemberg darf daher die Veranschlagung von Anteilsbeträgen ebensowenig zu einer Störung des Haushaltsausgleichs führen[280]. In der Praxis wird zwar kaum festzustellen sein, welche Ausgabe die Unausgeglichenheit des Haushalts bewirkt, auch braucht das Vorhaben, das mit Hilfe des Anteilsbetrags finanziert werden soll, nicht von geringerer Dringlichkeit zu sein als die im ordentlichen Haushalt veranschlagten Ausgaben.

---

279) Vgl. § 100 Abs. 2 S. 2 BadWüGO; Art. 91 Abs. 1 S. 2 Buchst. b) BayGO; § 71 Abs. 1 S. 2 Buchst. b) BrhVerf.; § 114 Abs. 2 Buchst. b) HeGO; § 108 Abs. 2 Nr. 2 NdsGO; § 87 Abs. 2 Nr. 2 NWGO; § 98 Abs. 1 S. 2 RhPfGO; § 102 Abs. 2 S. 2 SaGO; § 100 Abs. 2 Buchst. b) SHGO; § 9 Abs. 1 S. 1 GemHVO, BadGemHVO, HeGemHVO, NWGemHVO

280) Vgl. Hettlage-Loschelder, GemHVO, § 1 Anm. 6 b); Jansen, HkWP, S. 250; Loschelder-Giere, GemHVO, § 1 Anm. 5 b); Müthling, Haushaltslexikon, S. 11, Stichwort: Anteilsbeträge; Porsack, Gemeindetag 1938 S. 175 f.

Das kann die Gemeinde jedoch nicht von der Verpflichtung entbinden, die ordentlichen Einnahmen zunächst zum Ausgleich des ordentlichen Haushalts zu verwenden.

D. Nachdeckung

Die Nachdeckung setzt die Aufnahme einer Schuld voraus, die in späteren Haushaltsjahren durch Einstellung der Tilgungsausgabe in den ordentlichen Haushalt getilgt wird. In der Regel wird es sich hierbei um einen Kredit handeln, den die Gemeinde bei einem Dritten aufnimmt. Es fragt sich jedoch, ob die Deckung einer Ausgabe durch Aufnahme eines inneren Darlehens nicht ebenfalls eine Nachdeckung darstellt.

Das Gemeindewirtschaftsrecht erwähnt die inneren Darlehen nur in wenigen Vorschriften. Sie geben daher immer wieder Anlass zu Diskussionen.

1. Begriffsbestimmung des inneren Darlehens

Gem. § 48 Nr. 41 NWGemHVO ist unter einem inneren Darlehen die vorübergehende Inanspruchnahme von Rücklagen oder Beständen des allgemeinen Kapitalvermögens anstelle einer Darlehensaufnahme zu verstehen.

Die Vorschrift des § 48 Nr. 21 HeGemHVO ge-

stattet außerdem die Inanspruchnahme von Geldern eines Eigenbetriebes oder einer unselbständigen Stiftung.

Nach § 81 Abs. 2 BadWüGO kann schließlich das gesamte gem. Abs. 1 dieser Bestimmung zu erhaltende Vermögen als inneres Darlehen in Anspruch genommen werden.

Die übrigen Gemeindeordnungen enthalten sich ebenso wie die Gemeindehaushaltsverordnungen jeder Begriffsbestimmung. Es stellt sich deshalb die Frage, ob eine für alle Länder einheitliche Definition gefunden werden kann.

a) Abgrenzung zum Darlehen

Das Wesen des Darlehens ist im § 607 Abs. 1 BGB umschrieben. Das Darlehen ist danach ein Vertrag, der die entgeltliche oder unentgeltliche Überlassung eines Geldbetrages oder einer anderen vertretbaren Sache zur zeitweiligen Nutzung zum Inhalt hat[281], wobei in diesem Zusammenhang unerörtert bleiben kann, ob es sich um einen Real- oder Konsensualvertrag handelt. Da der Dar-

281) Vgl. dazu Urteil des BHG vom 13.7.1957 IV ZR 93/57, BGHZ Bd. 25, 177 f

lehensvertrag ebenso wie jeder andere Vertrag durch die Willenseinigung zweier oder mehrerer Rechtssubjekte zustande kommt[282], stellt das innere Darlehen kein Darlehen im Sinne des § 607 Abs. 1 BGB und damit der Gemeindeordnungen dar, denn die Gemeinde verwendet lediglich vorhandene, in ihrem Eigentum stehende Geldbeträge zu einem anderen als dem vorgesehenen Zweck[283].

Die Bezeichnung Darlehen ist dennoch nicht ganz unberechtigt. Die gesetzlichen Begriffsbestimmungen lassen erkennen, dass auch das innere Darlehen nur vorübergehend genutzt werden darf. Es muss ebenso wie das Darlehen im Sinne des § 607 Abs. 1 BGB "zurückgezahlt", d.h. dem ursprünglichen Zweck wieder zugeführt werden. Bei wirtschaftlicher Betrachtung besteht demnach eine gewisse Übereinstimmung.

---

282) Beim Realvertrag kommt die Hingabe des Geldes oder der Sache hinzu.

283) Vgl. Dreydoppel-Kraffke, Darlehen, S. 11; Galette-Laux, SHGO, § 91 Anm. 1 a); Göbel-Fröhner, BadWüGO, § 92 Anm. 3; Hanhardt, Gemhlt. 1962 S. 88 f.; Heuser-Semmler, BayGO, Art. 82 Anm. 1; Lindemann, NdsGO, Anm. zu § 98; Muntzke-Schlempp, HeGO, § 105 Anm. II; Pagenkopf, Einf., S. 151

b) Beschränkung auf bestimmte Vermögensarten?

Diesen Ausführungen ist bereits zu entnehmen, dass ein wirtschaftlicher Grund für die Beschränkung der inneren Darlehen auf bestimmte Vermögensarten fehlt. Solange eigene Mittel zur Verfügung stehen, sei es auch nur für einen kurzen Zeitraum, ist die Aufnahme von Krediten lediglich in Ausnahmefällen wirtschaftlich sinnvoll. Darüber hinaus erscheint es fraglich, ob die Beschränkung rechtlich zu begründen ist.

In Übereinstimmung mit der Begriffsbestimmung der hessischen und nordrhein-westfälischen Gemeindehaushaltsverordnungen gestatten alle Rücklagenverordnungen, dass die Rücklagen für andere als die vorgesehenen Zwecke vorübergehend in Anspruch genommen werden[284]. Insoweit ist also der Begriff des inneren Darlehens in allen Ländern der gleiche.

Eine erste Abweichung ergibt sich bei der Inanspruchnahme von Geldern eines Eigenbetriebs, die im § 48 Nr. 41 NWGemHVO nicht erwähnt ist. Diese Abweichung findet jedoch in den Eigenbetriebsverordnungen und -gesetzen keine Bestätigung. Dort ist ausdrücklich be-

284) Vgl. § 15 Abs. 2 RücklVO; § 14 Abs. 2 S. 1 HeRücklVO, SHRücklVO

stimmt, und zwar auch im § 9 Abs. 2 NWEBVO, dass Leihgelder bzw. Darlehen des Eigenbetriebs an die Gemeinde angemessen zu vergüten sind[285]. Bei diesen Leihgeldern bzw. Darlehen kann es sich der Sache nach nur um innere Darlehen handeln, denn die Gemeinde nimmt ihre eigenen Mittel zeitweilig für andere Zwecke in Anspruch. Gleiches gilt für die Inanspruchnahme von Geldern einer unselbständigen Stiftung, obgleich es hier keine Vorschriften über eine Vergütung gibt.

Von einem wesentlich umfassenderen Begriff geht dagegen die Vorschrift des § 81 Abs. 2 BadWüGO aus, die sich im Zusammenhang mit den inneren Darlehen nicht auf einige wenige Vermögensarten beschränkt, sondern das gesamte in seinem wertmässigen Bestand zu erhaltende Vermögen erwähnt. Dieser Begriff dürfte den tatsächlichen und rechtlichen Verhältnissen am ehesten entsprechen. Das Gemeindewirtschaftsrecht kennt keine Vorschrift, die die vorübergehende Inanspruchnahme von Geldbeständen bestimmter Vermögensarten verbietet. Die Gemeinden sind im Gegenteil sogar verpflichtet, vorhandene Eigenmittel einzusetzen, wenn sich dadurch die Aufnahme eines

---

285) Vgl. § 8 Abs. 2 EBVO, SaEBVO; § 5 Abs. 1 S. 1 BadWüDVEBG; § 11 Abs. 4 HeEBG; § 9 Abs. 2 NWEBVO; § 11 Abs. 2 RhPfEBVO

Kredites erübrigt oder wenn die Verwendung von Eigenmitteln wirtschaftlicher ist. Die Begriffsbestimmungen des § 48 Nr. 21 HeGemHVO und des § 48 Nr. 41 NWGemHVO ändern daran nichts. Sie sind deshalb zu eng[286]. Zudem stehen sie in einem gewissen Gegensatz zu § 1 Abs. 3 Nr. 3 HeGemHVO und NWGemHVO[287]. Danach können Entnahmen aus dem Kapitalvermögen zur Deckung ausserordentlicher Ausgaben verwendet werden. Unter Kapitalvermögen sind hier die Kapitalbestände aller Vermögensarten und nicht das allgemeine Kapitalvermögen zu verstehen[288]. Wenn die Kapitalbestände aber zur endgültigen Finanzierung herangezogen werden dürfen, müssen sie erst recht zur vorübergehenden Verwendung in Anspruch genommen werden können.

Die Aufführung bestimmter Vermögensarten in den vorgenannten Bestimmungen kann nach alledem nicht als erschöpfend angesehen werden. Es ist vielmehr in allen Ländern von einem einheitlichen, umfassenden Begriff des inneren Darlehens auszugehen. Ein inneres Darlehen ist demnach die vorübergehende Inanspruchnahme von Kapitalbeständen aller Vermögens-

---

286) Ebenso Faßbender, Gemhlt. 1962 S. 110; Giere, SKV 1958 S. 269; ders., HkWP, S. 211; Scheel, Schuldenwirtschaft, S. 37
287) Ebenso § 1 Abs. 3 Nr. 3 GemHVO, BadGemHVO
288) Vgl. Hettlage-Loschelder, GemHVO, § 1 Anm. 6 a) cc)

arten anstelle einer Darlehnsaufnahme[289].

2. Materielle Voraussetzungen

Bei dieser Begriffsbestimmung erscheint es bemerkenswert, dass nach überwiegender Meinung die Vorschriften über die Aufnahme von Fremddarlehen auch auf innere Darlehen Anwendung finden[290]. Dabei kann es sich nur um eine entsprechende Anwendung handeln, weil innere Darlehen keine Darlehen im Sinne der genannten Bestimmungen darstellen. Eine entsprechende Anwendung setzt jedoch voraus, dass Interessenlage und Gesetzeszweck bei beiden Darlehnsarten übereinstimmen.

Diese Übereinstimmung erscheint bei einer oberflächlichen Betrachtung nicht vorzuliegen,

---

289) Vgl. dazu Braunöhler-Scheel, Gemhlt. 1952 S. 224; Faßbender, Gemhlt. 1962 S. 110; Giere, SKV 1958 S. 269; ders., HkWP, S. 211; Scheel, Schuldenwirtschaft, S. 37; Schmid, RücklVO, § 15 Anm. 3 a); Surén, GWR, S. 336; Surén-Loschelder, DGO, § 76 Anm. 2 b aa) ∝.; Wolff, VerwR III, § 164 III c) 1

290) Vgl. etwa Faßbender, Gemhlt. 1962 S. 108; Giere, SKV 1958 S. 270; Kußmaul, GWR, S. 38; Schmid, RücklVO, § 15 Anm. 13; Surén, GWR, S. 338

weil es sich bei den inneren Darlehen um eine Umschichtung eigenen Vermögens handelt und somit die Nachteile der Fremdfinanzierung - z.B. die Verschuldung der Gemeinde, die - mögliche - Verteuerung der Investitionen, die Belastung künftiger Generationen - nicht zu befürchten sind. Das Gemeindewirtschaftsrecht legt den Gemeinden bei der Inanspruchnahme innerer Darlehen jedoch Verpflichtungen auf, die zu einer ähnlichen Belastung führen wie die Aufnahme von Fremddarlehen. Das gilt vor allem für die in der Regel kurzfristige Tilgung und die Verzinsung dieser Darlehen.

a) Tilgung und Verzinsung

Die Verpflichtung zur Tilgung der inneren Darlehen ergibt sich bereits aus dem Begriffsmerkmal der vorübergehenden Nutzung. Die Rücklagenverordnungen schreiben sie darüber hinaus ausdrücklich vor[291].

Die Rückzahlungsbedingungen liegen dagegen

---

291) Vgl. § 15 Abs. 3 erster Halbsatz RücklVO; § 14 Abs. 3 erster Halbsatz HeRücklVO; § 14 Abs. 4 erster Halbsatz SHRücklVO. Die Vorschriften verwenden statt "Tilgung" die Formulierung "Ersatz leisten"

nicht fest, weil weder gesetzliche Bestimmungen noch vertragliche Vereinbarungen - wie beim Fremddarlehen - vorliegen. Eine gewisse Ausnahme besteht nur bei der Inanspruchnahme von Rücklagenmitteln. Aus der Vorschrift, dass die Inanspruchnahme nicht der Genehmigung bedarf, wenn unter anderem die Greifbarkeit der Rücklagen im Bedarfsfalle nicht beeinträchtigt wird[292], kann geschlossen werden, dass die Rücklagenmittel regelmässig so rechtzeitig zu ersetzen sind, dass sie zu dem vorgesehenen Zeitpunkt für ihren ursprünglichen Zweck zur Verfügung stehen[293]. In Hessen und Schleswig-Holstein gilt der Grundsatz sogar uneingeschränkt, weil nach den Rücklagenverordnungen dieser Länder die Greifbarkeit der Rücklagen im Bedarfsfalle generell nicht beeinträchtigt werden darf[294]. Bei den anderen Vermögensarten fehlt es zwar an entsprechenden Bestimmungen, hier kann jedoch im Einzelfall der ursprüngliche Verwendungszweck der in Anspruch genommenen Mittel die Rückzahlung bis zu einem bestimmten Zeitpunkt erfordern.

---

292) Vgl. § 15 Abs. 2 RücklVO
293) Ebenso Braunöhler-Scheel, Gemhlt 1952 S. 225; Hettlage-Loschelder, GemHVO, § 20 Anm. 3 a) cc)
294) Vgl. § 14 Abs. 2 letzter Satz HeRücklVO und SHRücklVO

Ebenso kann der Verwendungszweck des inneren Darlehens den Rückzahlungszeitpunkt beeinflussen. Für Fremddarlehen verlangen die Gemeindeordnungen, dass Darlehen zur Befriedigung wiederkehrender Bedürfnisse bis zur Wiederkehr des Bedürfnisses getilgt und dass die Tilgungsbeträge um so höher bemessen werden, je geringer der unmittelbare wirtschaftliche Nutzen des Darlehnszwecks ist[295]. Die Darlehen sollen also einmal zurückgezahlt sein, wenn die damit finanzierten Gegenstände ersetzt werden müssen, um eine Überschuldung der Gemeinde und eine Belastung künftiger Generationen zu vermeiden[296]. Zum anderen soll die Last, die die Finanzierung unrentabler Investitionen mit sich bringt, möglichst schnell abgetragen werden, um die finanzielle Bewegungsfreiheit

---

295. Vgl. § 96 Abs. 2 S. 2 und 3 BadWüGO; Art. 86 Abs. 1 BayGO; § 66 Abs. 2 S. 2 und 3 BrhVerf.; § 109 Abs. 2 letzter Satz HeGO; § 102 Abs. 2 S. 2 und 3 NdsGO; § 82 Abs. 2 S. 3 und 4 NWGO; § 93 Abs. 2 S. 2 und 3 RhPfGO; § 96 Abs. 2 S. 2 und 3 SaGO; § 95 Abs. 2 S. 3 und 4 SHGO

296. Vgl. etwa Göbel-Fröhner, BadWüGO, § 96 Anm. 2; Hettlage-Loschelder, GemHVO, § 20 Anm. 3 a, bb, (b, (bb (cc,; Hölzl, BayGO, Art. 86 Anm. 1; Hötte-Markus, Haushaltstechnik, S. 262; Kirsten, Gemeinde-Finanzen, S. 140; Muntzke-Schlempp, HeGO, § 109 Anm. III; Stenger, Haushaltsrecht, S. 121

der Gemeinde nicht zu sehr einzuschränken[297].

Beide Überlegungen treffen auch auf die inneren Darlehen zu, weil die Ersatzleistungen für diese Darlehen die Gemeinde wirtschaftlich genauso belasten wie die Tilgung von Fremddarlehen.

Anders als die Rückzahlung gehört die Verzinsung nicht zum Wesen des Darlehens[298]. Ein inneres Darlehen ist daher nur aufgrund besonderer Vorschriften zu verzinsen.

Eine Vorschrift dieser Art enthalten zunächst einmal die Rücklagenverordnungen. Die Gemeinde hat danach die Beträge zu erstatten, die der in Anspruch genommenen Rücklage bei einer anderen Anlegung zugeflossen wären[299]. Diese Beträge sind Zin-

---

297. Vgl. dazu Berkenhoff-Sindermann, Haushaltswesen, S. 123; Hettlage-Loschelder, GemHVO, § 20 Anm. 3 a, bb, (b, (bb, (β; Hötte-Markus, Haushaltstechnik, S. 262; Kirsten, Gemeinde-Finanzen, S. 140; Muntzke-Schlempp HeGO, § 109 Anm. III; Stenger, Haushaltsrecht, S. 121

298. Vgl. §§ 607, 608, 609 Abs. 3 BGB

299. Vgl. § 15 Abs. 3 zweiter Halbsatz RücklVO; § 14 Abs. 3 zweiter Halbsatz HeRücklVO; § 14 Abs. 4 zweiter Halbsatz SHRücklVO

sen gleichzusetzen, weil sie wirtschaftlich das Entgelt für die Kapitalnutzung bilden. Ihre Höhe hängt allerdings nicht von dem Betrag und der Laufzeit des Darlehens, sondern von der sonst gewählten Form der Anlegung ab, über die die Gemeinde frei entscheiden kann, soweit dadurch die Greifbarkeit der Rücklage nicht beeinträchtigt wird und ein möglichst günstiger Ertrag gewährleistet ist[300].

Eine Verzinsung der inneren Darlehen verlangen ferner die Eigenbetriebsgesetze und -verordnungen. Nach ihren Bestimmungen sind die Leihgelder bzw. Darlehen, die ein Eigenbetrieb der Gemeinde einem anderen Eigenbetrieb oder einer Eigengesellschaft gewährt oder die er bei ihnen aufnimmt, angemessen zu vergüten[301]. Die Vergütung kann als angemessen angesehen

---

300) Vgl. § 14 RücklVO; § 13 HeRücklVO, SHRücklVO; ferner Hettlage-Loschelder, GemHVO, § 20 Anm. 3 a) cc) [illegible]; Loschelder-Giere, GemHVO, § 20 Anm. 2 c) aa)

301) Vgl. § 8 Abs. 2 und 3 EBVO, SaEBVO; § 5 Abs. 1 S. 1 und Abs. 2 S. 1 BadWüDVEBG; § 11 Abs. 4 und 5 S. 1 HeEBG; § 9 Abs. 2 und 3 NWEBVO; § 11 Abs. 2 und 3 S. 1 RhPfEBVO; ferner Hettlage-Loschelder, GemHVO, § 20 Anm. 3 a) cc) [illegible]; Loschelder-Giere, GemHVO, § 20 Anm. 2 c) cc); Zeiß, EBVO, § 9 Anm. 3 b), 4 f), § 19 Anm. 17 b) III. 6

werden, wenn sie dem am Kapitalmarkt für Fremdmittel gezahlten Zinssatz entspricht. Die vorrübergehende Inanspruchnahme von Mitteln der Eigengesellschaft oder durch eine solche Gesellschaft stellt allerdings kein inneres Darlehen dar. Da die Eigengesellschaft entweder als juristische Person rechtsfähig ist oder als Personengesellschaft des Handelsrechts Trägerin von Rechten und Pflichten sein kann, handelt es sich in diesen Fällen um ein Darlehen im Sinne des § 607 Abs. 1 BGB. Diese Darlehen sind ebenfalls zu verzinsen, wie den genannten Vorschriften in Übereinstimmung mit den Bestimmungen mehrerer Gemeindeordnungen[302] zu entnehmen ist. Die rechtlichen Unterschiede stehen einer wirtschaftlichen Gleichbehandlung nicht entgegen.

Eine Verpflichtung zur Verzinsung innerer Darlehen ist weiterhin für solche Einrichtungen anzunehmen, für die ein sog. Gebührenhaushalt aufzustellen ist. Nach den Vorschriften der Kommunalabgabengesetze haben

---

[302] Vgl. Art. 79 Abs. 2 S. 2 und Art. 3 BayGO; § 60 Abs. 3 und 4 BrhVerf.; § 95 Abs. 2 S. 2 NdsGO; § 85 Abs. 2 S. 3 und 4 RhPfGO; § 88 Abs. 2 S. 2 SaGO; § 88 Abs. 2 und 3 SHGO

die Gemeinden in der Regel kostendeckende Gebühren in einer Höhe zu erheben, die die Tilgung und Verzinsung des aufgenommenen Kapitals umfasst[303]. Die Ausgaben der Gebührenhaushalte sollen also durch die entsprechenden Einnahmen, insbesondere durch die Gebühren, voll gedeckt werden. Diese Deckung wäre zwar leichter zu erreichen, wenn auf eine Verzinsung der inneren Darlehen verzichtet würde. Der Verzicht käme aber einem Zuschuss zu Lasten der in Anspruch genommenen Vermögensart gleich. Er würde deshalb - von Ausnahmen abgesehen - gegen das Kostendeckungsprinzip verstossen.

Schliesslich sind die inneren Darlehen zu verzinsen, die aus Beständen rechtlich unselbständiger Stiftungen oder des Gemeinde-(glieder)klassenvermögens in Anspruch genommen werden. Die Erträge dieser Vermögensarten sind entweder zweckgebunden oder stehen bestimmten Personen oder Personengruppen zu. Die Gemeinde ist daher nicht befugt, dieses Vermögen zum Nachteil der Berechtigten zu

---

303) Vgl. § 9 Abs. 2 BadWüKAG; § 10 Abs. 2 HeKAG; § 6 Abs. 2 NWKAG; § 7 RhPfKAG; § 6 Abs. 2 SHKAG

nutzen und die inneren Darlehen zinslos in Anspruch zu nehmen. Sie hat vielmehr angemessene Zinsen zu vergüten.

Es kann demnach festgestellt werden, dass das Gemeindewirtschaftsrecht die inneren Darlehen den Fremddarlehen hinsichtlich der Tilgung und Verzinsung weitgehend gleichstellt.

b) Allgemeine Voraussetzungen der Darlehnsaufnahme

Diese Gleichstellung rechtfertigt allerdings noch nicht die entsprechende Anwendung der bei der Aufnahme von Fremdmitteln zu beachtenden Vorschriften auf die inneren Darlehen. Dazu bedarf es der Untersuchung jeder einzelnen Bestimmung.

(1) Ausserordentlicher und unabweisbarer Bedarf

Die Aufnahme von Fremdmitteln zur Erfüllung ihrer Aufgaben ist den Gemeinden nur bei Vorliegen eines ausserordentlichen und unabweisbaren - in Baden-Württemberg: dringenden -

Bedarfs gestattet[304].

Diese Vorschrift stellt zunächst einmal klar, dass die Gemeinde Fremdmittel lediglich zur Deckung ihres eigenen Bedarfs verwenden darf. Die Weitergabe der Darlehensbeträge ist ihr - ebenso wie die Gewährung von Darlehen aus eigenen Mitteln - grundsätzlich verwehrt, weil Kreditgeschäfte nicht zu ihrem Aufgabenbereich gehören. Eine Ausnahme besteht insofern, als die Gemeinde sich eines Dritten zur Erfüllung ihrer Aufgaben bedienen und ihm die dazu erforderlichen Mittel zur Verfügung stellen kann[305]. Mit dieser Einschränkung

---

304) Vgl. § 93 BadWüGO; Art. 82 Abs. 1 BayGO; § 64 Abs. 1 S. 1 BrhVerf.; § 106 Abs. 1 S. 1 HeGO; § 99 Abs. 1 S. 1 NdsGO; § 79 Abs. 1 S. 1 NWGO; § 90 Abs. 1 S. 1 RhPfGO; § 93 Abs. 1 S. 1 SaGO; § 92 Abs. 1 S. 1 SHGO

305) Vgl. Berkenhoff-Sindermann, Haushaltswesen, S. 113; Dreydoppel-Kraffke, Darlehen, S. 16; Helmreich-Widtmann, BayGO, Art. 82 Anm. 3; Hötte-Markus, Haushaltstechnik, S. 246; Kirsten, Gemeinde-Finanzen, S. 138; Lauritzen, SHGO, § 92 Anm. 3; Lindemann, NdsGO, Anm. zu § 99; Muntzke-Schlempp, HeGO, § 106 Anm. I. 2; Surén, GWR, S. 344

darf sie auch innere Darlehen - als Fremddarlehen - an Dritte weitergeben.

Im Gegensatz zu dieser eindeutigen Feststellung sind die Voraussetzungen für die Darlehnsaufnahme umstritten. Die Frage, was unter einem ausserordentlichen Bedarf zu verstehen ist, wird entweder durch eine Gleichstellung dieses Bedarfs mit den ausserordentlichen Ausgaben oder durch eine Gegenüberstellung mit den einmaligen und fortdauernden Ausgaben zu beantworten versucht[306]. Beides vermag nicht zu überzeugen. Die Zuordnung einer Ausgabe zum ordentlichen oder ausserordentlichen Haushalt richtet sich allein nach der zu ihrer Deckung verwendeten Einnahme. Da die Darlehen stets zu den ausserordentlichen Einnahmen gehören[307], kann der ausserordentliche Bedarf schon aus diesem formalen Grunde nicht zu den einmaligen oder fortdauernden Ausgaben zählen[308]. Der Rück-

---

306) Vgl. etwa Berkenhoff-Sindermann, Haushaltswesen, S. 113 f.; Dreydoppel-Kraffke, Darlehen, S. 17; Galette-Laux, SHGO, § 92 Anm. 1 b; Helmreich-Widtmann, BayGO, Art. 82 Anm. 3; Kiefer-Schmid, DGO, § 77 Anm. 3; Kirsten, Gemeinde-Finanzen, S. 138 f.; Kußmaul, GWR, S. 52; Lauritzen, SHGO, § 92 Anm. 1; Lindemann, NdsGO, Anm. zu § 99

307) Vgl. § 1 Abs. 3 Nr. 1 GemHVO, BadGemHVO, HeGemHVO und NWGemHVO

308) Wegen der fortdauernden Ausgaben vgl. § 1 Abs. 3 letzter Satz GemHVO, BadGemHVO und NWGemHVO; § 1 Abs. 3 S. 2 HeGemHVO

griff auf die haushaltsrechtlichen Bestimmungen führt deshalb nicht zu einer Charakterisierung des ausserordentlichen Bedarfs.

Für eine sachliche Abgrenzung erscheint es vielmehr erforderlich, sich die Grundkonzeption des Gemeindewirtschaftsrechts zu vergegenwärtigen: Die Eigenfinanzierung des Vermögenserwerbs soll die Regel bilden, die Fremdfinanzierung soll die Ausnahme bleiben. Nach diesem Grundsatz vermögen die Gemeinden nur zu handeln, wenn sie ihren voraussichtlichen Bedarf im Rahmen einer längerfristigen Finanzplanung feststellen und die zu seiner Deckung notwendigen Mittel rechtzeitig ansammeln. Auch bei der sorgfältigsten Planung werden die Gemeinden aber immer wieder vor Aufgaben gestellt, die sie nicht voraussehen konnten. Der durch solche unvorhersehbaren Aufgaben verursachte Bedarf ist als ausserordentlich zu bezeichnen[309]. Da die Gemeinden die Deckungsmittel regelmässig nicht dem ordentlichen Haushalt werden entnehmen können, müssen sie entweder Kredite aufnehmen oder innere Darlehen in Anspruch nehmen. In beiden Fällen wird die finanzielle Bewegungsfreiheit der Gemeinden durch die Zinsen und Tilgungsbeträge

309 Ähnlich Muntzke-Schlempp, HeGO, § 106 Anm. I. 3; Surén, GWR, S. 39

eingeschränkt. Eine derartige Einschränkung sollte vermieden werden, solange sie nicht durch einen außerordentlichen Bedarf erzwungen wird. Es erscheint daher geboten, das Vorliegen eines außerordentlichen Bedarfs auch für die Inanspruchnahme eines inneren Darlehens vorauszusetzen.

Ähnliche Überlegungen bieten sich bei der weiteren Voraussetzung eines unabweisbaren Bedarfs an. Nach allgemeiner Auffassung ist ein solcher Bedarf gegeben, wenn die erforderliche Maßnahme sachlich und zeitlich unaufschiebbar ist, d.h. wenn sie nicht bis zur Beschaffung eigener Mittel zurückgestellt werden kann, ohne daß der Gemeinde aufgrund des allgemeinen Interesses oder der besonderen Lage Schäden entstehen[310]. Bei den inneren Darlehen handelt es sich zwar um eigene Mittel, sie belasten den Haushalt der Gemeinde aber - wie bereits mehrfach erwähnt - genauso wie Fremddarlehen und werden

---

310) Vgl. Berkenhoff-Sindermann, Haushaltswesen, S. 113 f.; Hötte-Markus, Haushaltstechnik, S. 247; Kirsten, Gemeinde-Finanzen, S. 139; Lauritzen, SHGO, § 92 Anm. 5; Lüersen-Neuffer, NdsGO, § 99 Anm. 2; Masson, BayGO, Art. 82 Anm. 4; Muntzke-Schlempp, HeGO, § 106 Anm. I. 4; Odenbreit-Hensel, NWGO, S. 435; Pagenkopf, Einf., S. 153; Surén, GWR, S. 343

außerdem ihrem ursprünglichen Zweck endgültig entzogen, weil die Verpflichtung zum Ersatz und zur Erstattung zu einer erneuten Ansammlung der in Anspruch genommenen Mittel zwingt. Kommt die Gemeinde dieser Verpflichtung nicht nach, muß sie also das ursprüngliche Vorhaben entweder mit Fremdkrediten finanzieren, zurückstellen oder sogar gänzlich aufgeben. Um derartige Nachteile möglichst zu vermeiden, sollte die Gemeinde nur bei zwingender Notwendigkeit auf innere Darlehen zurückgreifen. Aus diesem Grunde erscheint es gerechtfertigt, das Vorliegen eines unabwendbaren Bedarfs auch bei der Inanspruchnahme dieser Darlehen zu verlangen.

(2) Unmöglichkeit anderweitiger Deckung

Die Aufnahme von Fremddarlehen ist der Gemeinde darüber hinaus nur erlaubt, wenn keine Möglichkeit zur anderweitigen Deckung besteht[311].

---

311) Vgl. Art. 82 Abs. 1 BayGO; § 64 Abs. 1 S. 1 BrhVerf.; § 106 Abs. 1 S. 1 HeGO; § 99 Abs. 1 S. 1 NdsGO; § 79 Abs. 1 S. 1 NWGO; § 90 Abs. 1 S. 1 RhPfGO; § 93 Abs. 1 S. 1 SaGO; § 92 Abs. 1 S. 1 SHGO

Gem. § 93 Nr. 1 BadWüGO genügt bereits, dass eine anderweitige Deckung wirtschaftlich nicht zweckmässig ist. Mit Ausnahme der Fremddarlehen stehen der Gemeinde dazu die gesamten ordentlichen und ausserordentlichen Einnahmen zur Verfügung[312]. Entsprechend der Grundkonzeption der Gemeindeordnungen muss die Gemeinde also zunächst ihre Eigenmittel einsetzen, bevor sie auf Fremdmittel zurückgreift. Lediglich in Baden-Württemberg kann sie über die Form der Finanzierung nach Zweckmässigkeitsgesichtspunkten entscheiden.

Eine gewisse Übereinstimmung zwischen den Fremddarlehen und den inneren Darlehen besteht demnach auch hier. Die Gemeinde sollte wegen der mit der inneren Verschuldung verbundenen Verpflichtung zum Ersatz und zur Erstattung möglichst versuchen, vorhandene Mittel aus ihrer bisherigen Zweckbestimmung zu lösen und für die Deckung des ausserordentlichen Bedarfs bereitzustellen. Die Grenze

---

312) Vgl. § 1 Abs. 2 und 3 Nr. 2 bis 5 GemHVO; § 1 Abs. 2 und 3 Nr. 2 bis 6 BadGemHVO, HeGemHVO, NWGemHVO; ferner Berkenhoff-Sindermann, Haushaltswesen, S. 114; Helmreich-Widtmann, BayGO, Art. 82 Anm. 4; Lüersen-Neuffer, NdsGO, § 99 Anm. 3; Muntzke-Schlempp, HeGO, § 106 Anm. I. 5; Surén, GWR, S. 346 ff.; Stenger, Haushaltsrecht, S. 96; Stork, Gemeindekredit, S. 98

des wirtschaftlich Vertretbaren ist bei den inneren Darlehen aber eher erreicht als bei den Fremdkrediten. Während der Verkauf eines Vermögensgegenstandes unter seinem Wert immer noch vorteilhafter sein kann als die Aufnahme eines Fremdkredits, dürfte eine solche Massnahme regelmässig gegen den Grundsatz der wirtschaftlichen Verwaltung verstossen, solange noch Mittel für eine innere Verschuldung verfügbar sind. Eine entsprechende Anwendung der vorgenannten Bestimmungen auf innere Darlehen ist daher nur im Sinne der Vorschrift des § 93 Nr. 1 BadWüGO zu vertreten, d.h. innere Darlehen dürfen in Anspruch genommen werden, wenn sich eine anderweitige Deckung wirtschaftlich nicht als zweckmässig erweist.

(3) Übereinstimmung mit der Leistungsfähigkeit der Gemeinde

Eine letzte Schranke für die Aufnahme von Fremdkrediten bildet die Vorschrift, dass die Darlehensverpflichtungen mit der dauernden Leistungsfähigkeit der Gemeinde im Ein-

klang stehen müssen[313]. Diese Voraussetzung sehen die Gemeindeordnungen - ausgenommen die Gemeindeordnungen für Baden-Württemberg und für den Freistaat Bayern - als erfüllt an, wenn die Tilgungsbeträge und die Zinsen aus den Mehreinnahmen oder Minderausgaben, die sich aus der Verwendung des Darlehens ergeben, getragen werden können. Obwohl in der Gemeindeordnung für den Freistaat Bayern eine entsprechende Bestimmung fehlt, kann für die bayerischen Gemeinden nichts anderes gelten. Soweit der Schuldendienst sichergestellt ist, ist auch die Leistungsfähigkeit der Gemeinde gegeben. Nach der etwas weitergefassten Vorschrift des § 93 Nr. 2 BadWüGO liegt die genannte Voraussetzung demgegenüber vor, wenn die Erfüllung der Darlehensverpflichtungen

---

313) Vgl. § 93 Nr. 2 BadWüGO; Art. 82 Abs. 2 BayGO; § 64 Abs. 1 S. 2 BrhVerf.; § 106 Abs. 1 S. 2 HeGO; § 99 Abs. 1 S. 2 NdsGO; § 79 Abs. 1 S. 2 NWGO; § 90 Abs. 1 S. 2 RhPfGO; § 93 Abs. 1 S. 2 SaGO; § 92 Abs. 1 S. 2 SHGO; ferner Berkenhoff-Sindermann, Haushaltswesen, S. 115; Helmert, HKuRW, S. 320; Helmreich-Widtmann, BayGO, Art. 82 Anm. 5; Kirsten, Gemeinde-Finanzen, S. 131; Lauritzen, SHGO, § 92 Anm. 6; Lüersen-Neuffer, NdsGO, § 99 Anm. 4; Muntzke-Schlempp, HeGO, § 106 Anm. I. 6; Odenbreit-Hensel, NWGO, S. 435; Surén, GWR, S. 349 f.; Stenger, Haushaltsrecht, S. 96 f.: Stork, Gemeindekredit, S. 98 f.

"auf andere Weise" sichergestellt ist. Sie sieht die Sicherstellung also nicht nur bei werbenden Anlagen als gegeben an. Andererseits bezieht sie die durch die Verwendung des Darlehens entstehenden fortdauernden Ausgaben ausdrücklich mit in den Kreis der Aufwendungen ein, die mit der dauernden Leistungsfähigkeit der Gemeinde im Einklang stehen müssen bzw. deren Deckung auf andere Weise gesichert sein muss[314].

Für die inneren Darlehen ist die Übereinstimmung der Ersatz- und Erstattungspflicht mit der dauernden Leistungsfähigkeit der Gemeinde bzw. die anderweitige Sicherstellung dieser Verpflichtung ebenfalls von wesentlicher Bedeutung. Fehlt es an dieser Voraussetzung, stellt die "vorübergehende Inanspruchnahme eigener Mittel" wirtschaftlich eine Änderung der Zweckbestimmung dar. Diese Änderung kann sich nur nachteilig auf das ursprüngliche Vorhaben auswirken, weil die Gemeinde wegen der Zweckentfremdung nicht mehr über die notwendigen Mittel verfügt. Eine entsprechende Anwendung der genannten Vorschriften ist deshalb auch bei inneren Darlehen geboten[315]. Dem Gesetzeszweck ist

---

314) Vgl. hierzu insbesondere Pagenkopf, Einf., S. 153

315) A.A. Helmreich-Widtmann, BayGO, Art. 82 Anm. 7

dabei Genüge getan, wenn die Erfüllung der Ersatz- und Erstattungspflicht in irgendeiner Form sichergestellt ist.

Die Berücksichtigung der Folgekosten sollte im übrigen bei jeder Investition selbstverständlich sein.

3. Formelle Voraussetzungen

Bei den formellen Voraussetzungen stellt sich ebenso wie bei den materiellen die Frage einer entsprechenden Anwendung der Vorschriften über die Aufnahme von Fremddarlehen, soweit das Gemeindewirtschaftsrecht die innere Verschuldung nicht schon von der Erfüllung besonderer - formeller - Voraussetzungen abhängig macht.

a) Genehmigungspflicht

Für innere Darlehen besteht eine Genehmigungspflicht bei der Inanspruchnahme von Rücklagenmitteln, wenn der zu entnehmende Betrag ein Viertel des Gesamtbetrages der Rücklagen mit Ausnahme der Betriebsmittelrücklage übersteigt und die Greifbarkeit der Rücklagen im Bedarfs-

falle hierdurch nicht beeinträchtigt wird[316]. Gem. § 14 Abs. 2 SHRücklVO bedarf es der Genehmigung, wenn der zu entnehmende Betrag einschliesslich der bereits entnommenen Beträge ein Drittel des Gesamtbetrages der Rücklagen mit Ausnahme der Betriebsmittelrücklage übersteigt. Die Genehmigung erteilt die Aufsichtsbehörde. Sie verfährt dabei zum Teil recht grosszügig. So hat der Innenminister des Landes Nordrhein-Westfalen die Genehmigung zur Aufnahme von inneren Darlehen gem. § 15 Abs. 2 RücklVO für die Rechnungsjahre 1963 bis 1965 allgemein erteilt[317]. In einem solchen Falle ist es im wesentlichen Sache der Gemeinde festzustellen, ob die materiellen Voraussetzungen für eine innere Verschuldung vorliegen. Allein die Pflicht des

---

316) Vgl. § 15 Abs. 2 RücklVO; § 14 Abs. 2 HeRücklVO; ferner Berkenhoff-Sindermann, Haushaltswesen, S. 152; Dreyhaupt-Kraffke, Darlehen, S. 40; Fabbender, Gemhlt. 1962 S. 108; Loschelder-Giere, GemHVO, § 1 Anm. 5 a, cc,; Schmid, RücklVO, § 15 Anm. 2 b,; Surén, GWR, S. 337; Zuhorn, Gemhlt. 1940 S. 140. Die Genehmigungspflicht besteht entgegen Surén, GWR, S. 337, Fussn. 51 auch in Baden-Württemberg. Gem. § 149 Abs. 2 Nr. 1 BadWüGO bleibt die Rücklagenverordnung vom 5. Mai 1936 in Kraft, soweit sie der Gemeindeordnung nicht widerspricht. Ein solcher Widerspruch ist nicht gegeben. § 82 Abs. 3 BadWüGO enthält nur den Hinweis, dass Rücklagen als innere Darlehen in Anspruch genommen werden können, er besagt dagegen nichts über das einzuhaltende Verfahren

317) Vgl. RdErl. des Innenministers von Nordrhein-Westfalen vom 4. Februar 1963 (SMBl. NW 652)

Bürgermeisters bzw. Gemeindedirektors, gesetzwidrige Beschlüsse des Rates zu beanstanden[318], gewährleistet dann noch eine gewisse Kontrolle.

Bei der Inanspruchnahme anderer als der Rücklagenmittel schreibt das Gemeindewirtschaftsrecht keine Genehmigung vor. Hier könnte eine Genehmigungspflicht nur aus den allgemeinen Vorschriften der Gemeindeordnungen abgeleitet werden. Danach müssen die Gemeinden sowohl den Gesamtbetrag der Darlehen als auch jedes Einzeldarlehen genehmigen lassen[319].

---

318) Vgl. § 43 Abs. 2 BadWüGO; Art. 59 Abs. 2 BayGO; § 49 Abs. 4 BrhVerf.; § 63 Abs. 1 und 2 HeGO; § 65 Abs. 1 NdsGO; § 39 Abs. 2 NWGO; § 44 RhPfGO; § 55 Abs. 1 und 2 SaGO; § 69 SHGO

319) Vgl. §§ 92 Abs. 1 S. 2, 94 Abs. 1 S. 1 BadWüGO; Art. 83 Abs. 1, 84 Abs. 1 S. 1 BayGO; §§ 63 Abs. 1 S. 2, 65 Abs. 1 S. 1 BrhVerf.; §§ 98 Abs. 1 S. 2, 100 Abs. 1 S. 1 NdsGO; §§ 78 Abs. 1 S. 2, 80 Abs. 1 S. 1 NWGO; §§ 89 Abs. 1 S. 2, 91 Abs. 1 S. 1 RhPfGO; §§ 92 Abs. 1 S. 2, 94 Abs. 1 S. 1 SaGO; §§ 91 Abs. 1 S. 2, 93 Abs. 1 S. 1 SHGO; Hessen kennt nur die Einzelgenehmigung, § 107 Abs. 1 S. 1 HeGO; wegen der Einzelheiten ferner Berkenhoff-Sindermann, Haushaltswesen, S. 116, 118; Giere, Schuldenwesen, S. 203 f.; Göbel-Fröhner, BadWüGO, §§ 92 Anm. 1, 94 Anm. 1; Helmreich-Widtmann, BayGO, Art. 83 Anm. 1; 84 Anm. 1; Kirsten, Gemeinde-Finanzen, S. 132 f.; Kottenberg-Rehn, NWGO, § 78 Anm. IV; Lauritzen, SHGO, § 93 Anm. 2; Lüers Neuffer, NdsGO, §§ 98 Anm. 2, 100 Anm. 1; Muntzke-Schlempp, HeGO, § 107 Anm. I; Pagenkopf, Einf., S. 153; Surén, GWR, S. 328 Scheel, Schuldenwirtschaft, S. 25 ff.

Gem. §§ 92 Abs. 1 S. 2, 94 Abs. 1 S. 1 BadWüGO ist die Genehmigung aber nur für äußere Darlehen einzuholen. Obwohl die übrigen Gemeindeordnungen eine solche Einschränkung nicht kennen, verneint die wohl vorherrschende Meinung eine Genehmigungspflicht für innere Darlehen, weil es sich nicht um ein Darlehen im Sinne der Gemeindeordnungen handele und die genannten Vorschriften als Ausnahmebestimmungen eng auszulegen seien[320]. Dieser Auffassung ist zuzustimmen.

Die Aufsichtsbehörde hat vor Erteilung der Genehmigung des Gesamtbetrages der aufzunehmenden - äußeren - Darlehen die Beachtung der dargelegten materiellen Voraussetzungen festzustellen und sich einen Überblick über die Verschuldung der betroffenen Gemeinde zu verschaffen. Darüber hinaus hat sie vor Erteilung der Spezialgenehmigung die Darlehensbedingungen jedes einzelnen Darlehens zu überprüfen und gegebenenfalls die Genehmigung zu versagen, was - wie bereits ausgeführt - die Nichtigkeit des Darlehensvertrages zur Folge hat. Mit dem Genehmigungsvorbehalt wollten also die Gesetzgeber einer Ver-

---

320) Vgl. Braunöhler-Scheel, Gemhlt. 1952 S. 224; Dreydoppel-Kraffke, Darlehen, S. 40; Giere, SKV 1958 S. 269; Hanhardt, Gemhlt. 1962 S. 88 f.; Helmert, HKuRW, S. 324; Hölzl, BayGO, Art. 83 Anm. 7; Hötte-Markus, Haushaltstechnik, S. 255; Surén, GWR, S. 337; Scheel, Schuldenwirtschaft, S. 39 f.; Zuhorn, Gemhlt. 1940 S. 139 f.

schuldung der Gemeinden vorbeugen und die Anerkennung unangemessener Darlehnsbedingungen verhindern. Bei der Aufnahme von inneren Darlehen bestehen diese Gefahren grundsätzlich nicht, da es sich um die Verwendung von Eigenmitteln handelt. Die Übereinstimmung der Voraussetzungen für die Aufnahme äusserer und innerer Darlehen lässt es jedoch naheliegend erscheinen, eine Genehmigungspflicht für innere Darlehen zumindest insoweit anzunehmen, als sie erforderlich ist, um die Beachtung dieser Voraussetzungen zu gewährleisten. Dabei dürfen jedoch die unterschiedlichen Auswirkungen nicht ausser acht gelassen werden: Während die Nichtbeachtung der materiellen Voraussetzungen bei der Aufnahme von Fremdmitteln die Gefahr der Verschuldung heraufbeschwört, hat sie bei der Aufnahme von inneren Darlehen möglicherweise eine Aufgabe oder auch nur eine Verzögerung des ursprünglich geplanten Vorhabens zur Folge. Der dem Genehmigungsvorbehalt zugrunde liegende Gesetzeszweck, einer Verschuldung der Gemeinden vorzubeugen, ist demnach auf innere Darlehen nicht übertragbar, so dass die Vorschriften über die Genehmigung der Aufnahme von Fremdmitteln nicht entsprechend auf die Aufnahme von inneren Darlehen angewandt werden können.

Da die inneren Darlehen nicht der Genehmigung bedürfen, sind sie auch nicht in die Haus-

haltssatzung aufzunehmen[321, 322].

b, Aufstellung eines Tilgungsplans

Das Gemeindewirtschaftsrecht enthält mit Ausnahme der Gemeindeordnung für Baden-Württemberg keine Vorschriften über die Aufstellung eines Tilgungsplans für innere Darlehen. In Baden-Württemberg ergibt sich diese Verpflichtung aus § 96 Abs. 1 BadWüGO. Danach ist für jedes Darlehen ein Tilgungsplan aufzustellen. Da die Gemeindeordnung ansonsten ausdrücklich zwischen inneren und äusseren Darlehen unterscheidet[323], sind hier die inneren Darlehen mit umfasst[324]. Daneben ordnet nur noch Nr. 2 AAW zu § 15 RücklVO für die Rückzahlung von Rücklagenmitteln die Aufstellung eines Plans an. Die entsprechende Anwendung der Vorschriften über die Aufstellung eines solchen Plans

---

321, Vgl. § 99 Abs. 2 Nr. 4 BadWüGO; Art. 89 Nr. 4 BayGO; § 69 Nr. 4 BrhVerf.; § 112 Nr. 4 HeGO; § 106 Nr. 4 NdsGO; § 85 Nr. 4 NWGO; § 96 Nr. 4 RhPfGO; § 100 Nr. 4 SaGO; § 98 Buchst. d, SHGO

322, Ebenso Dreydoppel-Kraffke, Darlehen, S. 35; Faßbender, Gemhlt. 1962 S. 108; Giere, SKV 1958 S. 270; Hanhardt, Gemhlt. 1962 S. 88 f.

323, Vgl. § 81 Abs. 2 einerseits, §§ 92 Abs. 1 S. 2, 94 Abs. 1 S. 1, 96 Abs. 3 andererseits

324, Ebenso Surén, GWR, S. 421; a.A. Göbel-Fröhner, BadWüGO, § 96 Anm. 2, die die Vorschrift aber entsprechend anwenden wollen

für Fremddarlehen auf innere Darlehen ist deshalb zu prüfen.

Die Gemeinde ist grundsätzlich verpflichtet, für jedes Darlehen einen Tilgungsplan aufzustellen[325]. Bei diesen Darlehen handelt es sich - anders als in Baden-Württemberg - um Fremddarlehen. Während der Darlehnsvertrag die Grundlage für die Verpflichtung gegenüber dem Darlehnsgeber bildet, stellt der Tilgungsplan die Grundlage für die innere Verpflichtung der Gemeinde dar[326]. Beim inneren Darlehen fehlt es zwar an einem Vertrag, die Gemeinde ist jedoch zur Ersatzleistung verpflichtet. Es erscheint deshalb nur konsequent, dieser Verpflichtung durch die Aufstellung des Tilgungsplans eine Grundlage zu geben. Ein derartiger Plan ist ausserdem im Interesse einer ordnungsgemässen Haushaltswirtschaft erforderlich, um die Höhe der Ersatzleistungen festzulegen und der Gemeinde einen Überblick über die finanziellen Belastungen zu ermöglichen. Die damit gegebene weitgehende Übereinstimmung von Interessen-

---

325, Vgl. Art. 86 Abs. 2 BayGO; § 66 Abs. 1 BrhVerf.; § 109 Abs. 1 HeGO; § 102 Abs. 1 NdsGO; § 82 Abs. 1 NWGO; § 93 Abs. 1 RhPfGO; § 96 Abs. 1 SaGO; § 95 Abs. 1 SHGO; wegen der Einzelheiten siehe Berkenhoff-Sindermann, Haushaltswesen, S. 122 f.; Helmert, HKuRW, S. 323; Helmreich-Widtmann, BayGO, Art. 86 Anm. 2; Hötte-Markus, Haushaltstechnik, S. 262; Kirsten, Gemeinde-Finanzen, S. 140; Muntzke-Schlempp, HeGO, § 109 Anm. III; Surén, GWR, S. 422 ff.; Scheel, Schuldenwirtschaft, S. 22 f.

326, Ebenso Hettlage-Loschelder, GemHVO, § 20 Anm. 3 a, bb, (b,; Loschelder-Giere, GemHVO § 20 Anm. 2 b, bb, (2,

lage und Gesetzeszweck bei der inneren Verschuldung und den Fremddarlehen gestattet die entsprechende Anwendung der genannten Vorschriften auf die inneren Darlehen[327].

4. Ergebnis

Die Ausführungen zeigen, daß die Voraussetzungen für die Aufnahme eines inneren und eines äußeren Darlehens weitgehend übereinstimmen. Einen wesentlichen Unterschied gibt es nur hinsichtlich der Genehmigungspflicht, die für innere Darlehen zu verneinen ist. Ungeachtet dieses Unterschieds ergeben jedoch die haushaltsmäßigen Auswirkungen, daß die nachfolgenden Haushaltsjahre durch die Aufnahme eines inneren Darlehens ebenso mit Ersatz- und Erstattungsbeträgen belastet werden wie mit Tilgungs- und Zinsbeträgen bei Aufnahme eines Fremdkredits. Auch die Aufnahme eines inneren Darlehens ist daher als Nachdeckung anzusehen.

E. Zusammenfassung

Die Ausführungen haben gezeigt, daß die Formen der Finanzierung, die das Gemeinde-

327) Im Ergebnis ebenso Faßbender, Gemhlt. 1962 S. 109; Hettlage-Loschelder, GemHVO, § 20 Anm. 3 a) cc); Loschelder-Giere, GemHVO, § 20 Anm. 2 c)

wirtschaftsrecht den Gemeinden eröffnet, grundsätzlich mit den kaufmännischen übereinstimmen. Das Gemeindewirtschaftsrecht engt die Entscheidungsfreiheit der Gemeinden jedoch durch eine eingehende Reglementierung ein. Die Gemeinden haben zum Erwerb von Vermögensgegenständen in der Regel eigene Mittel, d.h. bereite Mittel des ordentlichen Haushalts und zu diesem Zweck angesammelte Rücklagen zu verwenden; sie dürfen nur bei Erfüllung gesetzlich festgelegter Voraussetzungen auf Fremdmittel zurückgreifen. Der Voraus- und Zugleichdeckung wird also der Vorzug gegenüber der Nachdeckung eingeräumt.

Für den Erwerb von Vermögensgegenständen haben die Gemeinden bestimmte Investitionsrücklagen anzusammeln: Erneuerungsrücklagen, Erweiterungs- und Sonderrücklagen sowie Tilgungsrücklagen. Diesen Rücklagen dürfen Mittel des ordentlichen Haushalts, die Erlöse aus der Veräusserung von Vermögensgegenständen und - unter bestimmten Voraussetzungen - auch Überschüsse des ausserordentlichen Haushalts der Vorjahre zugeführt werden. Bei der Bemessung der Zuführungen sind die Anschaffungs- oder Herstellungskosten bzw. der voraussichtliche Bedarf zugrunde zu legen. Nach dem Zweck der Vorausdeckung, die Mittel im Zeitpunkt des Erwerbs zur Verfügung zu haben, kann es sich bei den Anschaffungs- oder Herstellungskosten nur um die zukünftigen Kosten des zu beschaffenden Vermögensgegenstandes handeln, da die Be-

messung nach den gegenwärtigen Kosten vor allem in Zeiten starker Preissteigerungen zu einer nicht eingeplanten Finanzierungslücke führen müßte. Aber auch dann lassen sich Finanzierungslücken nicht vollständig vermeiden. Setzt die Gemeinde mit der Zuführung der für die planmäßige Bildung der Rücklagen erforderlichen Beträge vorübergehend aus, weil der Haushalt nicht in anderer Weise ausgeglichen werden kann, entsteht ebenfalls eine Finanzierungslücke, die jedoch quantifizierbar ist und durch die rechtzeitige Veranschlagung zusätzlicher Mittel geschlossen werden kann.

Die Zugleichdeckung ist demgegenüber unproblematisch, soweit sie in vollem Umfang aus Mitteln des ordentlichen Haushalts vorgenommen wird. Das Gemeindewirtschaftsrecht gestattet den Gemeinden jedoch, zur Finanzierung ihrer Investitionen teils ordentliche, teils außerordentliche Einnahmen zu verwenden, d.h. die Gemeinden können eine bestimmte ausserordentliche Ausgabe teilweise durch Anteilsbeträge decken. Die Anteilsbeträge sind zu diesem Zweck im ordentlichen Haushalt als Ausgabe und im außerordentlichen Haushalt als Einnahme zu veranschlagen. Das setzt allerdings voraus, daß die Veranschlagung der Anteilsbeträge zur vollen Deckung der außerordentlichen Ausgabe führt, andernfalls darf schon die Ausgabe nicht veranschlagt werden. Ebenso ist die Veranschlagung der Anteilsbeträge nur zulässig, wenn dadurch der

Ausgleich des ordentlichen Haushalts nicht gestört wird. Trotz dieser Einschränkungen verhelfen die Anteilsbeträge den Gemeinden zu einer grösseren haushaltswirtschaftlichen Beweglichkeit, da die Anteilsbeträge ihnen gestatten, jederzeit Deckungslücken im ausserordentlichen Haushalt zu schliessen, ohne dass besondere Voraussetzungen - die vorgenannten ausgenommen - erfüllt sein müssten.

Entsprechend der Konzeption des Gemeindewirtschaftsrechts hängen die Möglichkeiten der Nachdeckung von der Erfüllung erschwerender Voraussetzungen ab. Das gilt grundsätzlich auch für innere Darlehen, obwohl es sich hierbei nicht um Darlehen i.S. des § 607 Abs. 1 BGB, sondern um Eigenmittel der Gemeinden handelt. Da die inneren Darlehen, welcher Vermögensart sie auch entnommen sein mögen, wie Fremdmittel zu tilgen und zu verzinsen bzw. zu ersetzen und zu erstatten sind, belasten sie auch wie diese die späteren Haushaltsjahre. Die Gemeinde darf daher innere Darlehen nur in Anspruch nehmen, wenn die für die Aufnahme von Fremdmitteln geforderten materiellen Voraussetzungen erfüllt sind. Vor allem muss die Übereinstimmung mit der Leistungsfähigkeit der Gemeinde gewährleistet sein, damit die Vorhaben, die ursprünglich mit diesen Mitteln finanziert werden sollten, nicht zurückgestellt oder sogar aufgegeben werden müssen. Bei den formellen Voraussetzungen ist dagegen zu differenzieren: Während Rücklagenmittel nur

mit Genehmigung der Aufsichtsbehörde als innere Darlehen in Anspruch genommen werden dürfen, fehlt es bei der Inanspruchnahme anderer Vermögensarten an entsprechenden Bestimmungen. In diesen Fällen verbietet sich auch die analoge Anwendung der Vorschriften über die Genehmigung der Aufnahme von Fremdkrediten, weil Interessenlage und Gesetzeszweck - Vermeidung der Überschuldung der Gemeinden - auf innere Darlehen nicht übertragbar ist. Die Verpflichtung zur Aufstellung eines Tilgungsplanes muss dagegen für innere und äussere Darlehen bejaht werden, obwohl nur § 96 Abs. 1 BadWüGO diese Verpflichtung ausdrücklich auch für innere Darlehen begründet. Die Gemeinde muss übersehen können, in welcher Höhe die Haushalte späterer Jahre belastet werden, damit die erforderlichen Ersatzleistungen rechtzeitig bewirkt werden können, ohne den Haushaltsausgleich zu gefährden.

Die zur Deckung einer konkreten vermögenswirksamen Ausgabe vorgesehene Finanzierungsform hängt aber nicht nur von ihrer rechtlichen Zulässigkeit, sondern auch von der praktischen Entscheidung der Gemeindevertretungen ab. Die Gemeindevertretungen haben bei zahlreichen in die Zukunft wirkenden Investitionen sowohl in tatsächlicher wie in rechtlicher Hinsicht die Freiheit der Entscheidung, ob diese vermögenswirksamen Ausgaben allein von der gegenwärtigen oder auch

von zukünftigen Generationen getragen werden sollen[328]. Ungeachtet der Entscheidung der Gemeindeordnungen für die Voraus- und Zugleichdeckung und gegen die Nachdeckung ist es daher letztlich eine politische Frage, für welche Finanzierungsform sich die Gemeindevertretungen im konkreten Einzelfall entscheiden.

VI. Auswirkungen der Reform des Gemeindehaushaltsrechts auf die Finanzierung vermögenswirksamer Ausgaben

Die Reform des Gemeindehaushaltsrechts ist durch die Reform des Haushaltsrechts des Bundes und der Länder im wesentlichen vorgezeichnet worden. Ihr Ziel war es, die Gemeinden in die staatliche Konjunkturpolitik einzubeziehen, die Finanzplanung einzuführen und das staatliche Haushaltsrecht zu übernehmen, soweit es zweckmässig erschien[329].

A. Allgemeine Grundsätze des reformierten Gemeindehaushaltsrechts

1. Einbeziehung der Gemeinden in die staatliche Konjunkturpolitik

Gem. §§ 1 S. 1 und 16 Abs. 1 StWG haben Bund, Länder, Gemeinden und Gemeindeverbände bei ihren

---

328) Ebenso Eitner, Haushaltsplan, S. 92 f.; ders., Öffentl. Schulden, S. 36; Winkler, Kreditnahme, S. 61 ff.

329) Vgl. Depiereux, Gemhlt. 1972 S. 122

wirtschafts- und finanzpolitischen Maßnahmen die Erfordernisse des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts zu beachten. Die Länder haben außerdem darauf hinzuwirken, daß die Haushaltswirtschaft der Gemeinden und Gemeindeverbände den konjunkturpolitischen Erfordernissen entspricht[330]. Bei der Reform ihres eigenen Haushaltsrechts haben Bund und Länder aus diesen Bestimmungen des Stabilitätsgesetzes bereits die notwendigen Folgerungen gezogen und die Beachtung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts bei der Aufstellung und Ausführung des Haushalts vorgeschrieben[331]. Für die Gemeinden muß Entsprechendes gelten, wenn konjunkturpolitische Maßnahmen ihre volle Wirksamkeit entfalten sollen, da die Gemeinden etwa zwei Drittel der Sachinvestitionen der öffentlichen Hände tätigen[332]. Das Stabilitätsgesetz gab damit den ersten Anstoß für die Reform des Gemeindehaushaltsrechts[333].

330) Vgl. § 16 Abs. 2 StWG
331) Vgl. etwa Art. 109 Abs. 2 GG; § 2 S. 3 HGrG, BHO, NWLHO
332) Vgl. Depiereux, Haushaltsrecht, S. 26
333) Vgl. Pagenkopf, Haushaltssatzung, S. 165

Nach den Reformvorschriften hat die Gemeinde auch künftig bei ihrer Haushaltsführung vor allem die stetige Erfüllung ihrer Aufgaben sicherzustellen[334]. Ebenso wie Bund und Länder hat sie dabei jedoch dem gesamtwirtschaftlichen Gleichgewicht Rechnung zu tragen[335]. Hierbei wird sie abwägen müssen, ob die Aufgabenerfüllung eine Berücksichtigung der wirtschaftspolitischen Erfordernisse zulässt. Die Entscheidung wird davon abhängen, welche Bedeutung der einzelnen Aufgabe zukommt[336].

Bund und Länder haben jedoch die Möglichkeit, diese Entscheidung zu beeinflussen. Bei einer Abschwächung der allgemeinen Wirtschaftstätigkeit kann der Bund den Gemeinden Finanzhilfen für besonders bedeutsame Investitionen zur Abwehr einer Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts gewähren[337]. Er kann sie den Gemeinden zwar nicht aufzwingen, so daß die kommunale Selbstverwaltung nicht eingeengt wird[338], die schlechte Finanzlage der Gemeinden lässt ihnen aber kaum eine andere Wahl, als anzunehmen. Im Falle einer konjunkturellen Überhitzung können die Länder die Kredit-

---

334) Vgl. Depiereux, Haushaltsrecht, S. 25 f., Pagenkopf, Haushaltssatzung, S. 170 f.
335) Vgl. § 77 Abs. 1 S. 2 BadWüGO n.F., § 62 Abs. 1 NWGO n.F.; § 75 Abs. 1 SHGO n.F.
336) Vgl. Depiereux, Haushaltsrecht, S. 29 f.
337) Vgl. Art. 104 a Abs. 4 GG; § 6 Abs. 2 StWG
338) Vgl. dazu Maunz-Dürig-Herzog, GG, Art. 104 a Rdnr. 16

aufnahmen der Gemeinden beschränken. Während regelmässig nur noch der Gesamtbedarf der vorgesehenen Kreditaufnahmen der Genehmigung bedarf[339], muss die Aufnahme des einzelnen Kredits von der Aufsichtsbehörde zusätzlich genehmigt werden, wenn die Voraussetzungen des § 19 StWG erfüllt sind[340]. Die Einzelgenehmigung kann ausserdem durch Rechtsverordnung angeordnet werden, falls die Kreditbedingungen die Entwicklung am Kreditmarkt ungünstig beeinflussen oder die Versorgung der Gemeinden mit wirtschaftlich vertretbaren Krediten stören könnten[341].

2. Einführung der Finanzplanung

Die Einbeziehung der Gemeinden in die Finanzplanung war ein weiterer Anstoss zur Reform des Gemeindehaushaltsrechts[342]. Die Gemeinde hat künftig ihrer Haushaltswirtschaft eine fünfjährige Finanzplanung zugrunde zu legen[343].

---

339) Vgl. § 87 Abs. 2 BadWüGO n.F.; § 72 Abs. 2 NWGO n.F.; § 85 Abs. 2 SHGO n.F.
340) Vgl. § 87 Abs. 4 BadWüGO n.F.; § 72 Abs. 4 NWGO n.F.; § 85 Abs. 4 Nr. 1 SHGO n.F.
341) Vgl. § 72 Abs. 5 S. 1 NWGO n.F.; § 85 Abs. 6 Nr. 1 SHGO n.F.; die BadWüGO n.F. enthält eine solche Ermächtigung nicht
342) Vgl. Depiereux, Haushaltsrecht, S. 152
343) Vgl. § 85 Abs. 1 S. 1 BadWüGO n.F.; § 70 Abs. 1 S. 1 NWGO n.F.; § 83 Abs. 1 S 1 SHGO n.F.

Der Finanzplan hat die Entwicklung der gesamten Einnahmen und Ausgaben aufzuzeigen[344]. Seine Grundlage bildet ein Investitionsprogramm[345], das in Nordrhein-Westfalen vom Gemeinderat beschlossen werden muss[346]. Dieses Programm hat die im Planungszeitraum vorgesehenen Investitionen und Investitionsförderungsmassnahmen sowie die Deckungsmöglichkeiten zu enthalten und soll in Einnahmen und Ausgaben ausgeglichen sein[347]. Finanzplan und Investitionsprogramm sind der jährlichen Entwicklung anzupassen und fortzuführen[348].

Der Finanzplan bindet zwar die Gemeinde nicht; diese Bindung tritt erst durch den Erlass der Haushaltssatzung ein[349]. Die Gemeinde wird sich aber auch nicht willkürlich davon lösen können. Finanzplan und Investitionsprogramm zwingen die Gemeinde, sich zu entscheiden, welche Vorhaben sie zur Erfüllung ihrer Aufgaben verwirklichen muss und welche Vorhaben sie nicht realisieren kann, weil die Mittel zur Finanzierung nicht ausreichen. Sie wird

---

344) Vgl. § 23 Abs. 1 S. 1 SHGemHVO
345) Vgl. § 85 Abs. 3 BadWüGO n.F.; § 70 Abs. 3 NWGO n.F.; § 83 Abs. 2 S. 2 SHGO n.F.
346) Vgl. § 70 Abs. 5 S. 2 NWGO n.F.
347) Vgl. § 85 Abs. 2 BadWüGO n.F.; § 70 Abs. 2 NWGO n.F.; § 83 Abs. 2 S. 1 SHGO n.F.; § 23 Abs. 2 S. 1 SHGemHVO
348) Vgl. § 85 Abs. 5 BadWüGO n.F.; § 70 Abs. 4 NWGO n.F.; § 83 Abs. 3 S. 2 SHGO n.F.
349) Vgl. § 80 Abs. 3 S. 1 BadWüGO n.F.; § 65 Abs. 3 S. 2 NWGO n.F.; § 78 Abs. 3 S. 2 SHGO n.F., sowie Pagenkopf, Haushaltssatzung, S. 174 f, 66 ff

sich dabei von der Dringlichkeit und der Bedeutung der Aufgaben leiten lassen. Eine Abweichung vom Finanzplan kann daher nur bei Vorliegen eines wichtigen Grundes gerechtfertigt sein[350]. Abweichungen in wesentlichen Punkten sind daher im Vorbericht zum Haushaltsplan darzustellen[351].

Die Gemeinden praktizieren die Finanzplanung allerdings schon ohne gesetzliche Grundlage. In Anlehnung an die Vorschriften der §§ 9 Abs. 1 StWG und 50 HGrG haben sie aufgrund ausführlicher Erlasse der Innenminister (-senatoren) der Länder[352] Finanzpläne - beginnend mit dem Jahr 1970 als erstem Planungsjahr - aufgestellt. Im übrigen weist Pagenkopf[353] mit Recht darauf hin, daß die Finanzplanung und ihre Zielsetzung für die Gemeinden nicht neu sind. Die Bildung der Erneuerungs-, Erweiterungs- und Sonderrücklagen richtet sich nach dem voraussichtlichen Bedarf der kommenden Jahre[354]. Ohne Planung kann dieser Bedarf nicht ermittelt werden.

---

350) Vgl. dazu Depiereux, Haushaltsrecht, S. 68, 153 f
351) Vgl. § 3 Nr. 4 SHGemHVO
352) Vgl. etwa RdErl. des InnenMinNW vom 7.7.1970 - III B 4 - 5/1031 - 4834/70, MBl.NW, Ausg. A, S. 1221
353) Haushaltssatzung, S. 170 f
354) Vgl. §§ 6, 7 RücklVO: §§ 3, 4, 7 Abs. 2 HeRücklVO; §§ 7, 8 SHRücklVO

3. Übernahme des staatlichen Haushaltsrechts

Die Reform des Haushaltsrechts erschöpft sich jedoch nicht darin, die öffentlichen Hände zu einer konjunkturgerechten Haushaltswirtschaft zu verpflichten; sie soll auch zu einer Modernisierung des Haushaltsrechts führen[355]. Um die Rechtseinheit auf dem Gebiet des Haushaltsrechts zu wahren, sind dabei die Grundsätze des staatlichen Haushaltsrechts durch das Gemeindehaushaltsrecht übernommen worden, soweit eine Übernahme zweckmässig erschien[356]. Für die Finanzierung vermögenswirksamer Ausgaben ergeben sich daraus wesentliche Änderungen.

a) Gesamtdeckungsprinzip im Vermögenshaushalt

Die Einteilung des Haushalts in einen ordentlichen und ausserordentlichen Haushalt ist aufgegeben worden. Während gem. § 9 Abs. 2 HGrG der - staatliche - Haushaltsplan in einen Verwaltungshaushalt und einen Finanzhaushalt gegliedert werden kann, schreibt das Gemeindehaushaltsrecht die Gliederung in einen Verwaltungshaushalt und einen Vermögenshaushalt zwingend vor[357].

---

355) Vgl. dazu Depiereux, Haushaltsrecht, S. 4 f
356) Vgl. zur Frage der Rechtseinheitlichkeit Pagenkopf, Haushaltssatzung, S. 166 f
357) Vgl. § 80 Abs. 2 S. 1 BadWüGO n.F.; § 65 Abs. 2 S. 1 NWGO n.F.; § 78 Abs. 2 S.1 SHGO n.F.; § 1 SHGemHVO sowie Pagenkopf, Haushaltssatzung, S. 188 f

Der Inhalt des Verwaltungshaushalts wird von der Gemeindehaushaltsverordnung nur negativ bestimmt. Er umfasst alle nicht dem Vermögenshaushalt enumerativ zugewiesenen Einnahmen und Ausgaben[358]; d.h. als Einnahmen fliessen ihm die allgemeinen und besonderen Deckungsmittel zu, als Ausgaben verbleiben ihm die vermögensunwirksamen Verwaltungsausgaben (persönliche und sächliche Ausgaben sowie Zinsen)[359] und - soweit die Einnahmen nicht zur Deckung dieser Ausgaben benötigt werden - die Zuführung zum Vermögenshaushalt[360]. Dessen Inhalt wird durch § 1 Abs. 1 SHGemHVO festgelegt. Auf der Einnahmeseite umfasst er ausser der Zuführung vom Verwaltungshaushalt Einnahmen aus der Veränderung des Anlagevermögens, Entnahmen aus Rücklagen, Zuwendungen und Zuschüsse für Investitionen und Investitionsförderungsmassnahmen Dritter, Beiträge und ähnliche Entgelte sowie Einnahmen aus Krediten und inneren Darlehen[361]. Auf der Ausgabenseite umfasst er die Tilgung von Krediten, die Rückzahlung innerer Darlehen, die Kreditbeschaffungskosten, die Ablösung von Dauerlasten, Ausgaben für Veränderungen des Anlagevermögens, Zuschüsse für Investitionen Dritter, Verpflichtungsermächtigungen, Zuführungen zu Rücklagen, die Deckung

358) Vgl. § 1 Abs. 2 SHGemHVO
359) Ebenso Johns, DöH 1970 S. 97; Pagenkopf, Haushaltssatzung, S. 189
360) Vgl. § 21 Abs. 1 S. 1 SHGemHVO sowie Johns, DöH 1970 S. 97
361) Wegen der Begriffe vgl. § 44 Nr. 2, 12, 13, 14 und 18 SHGemHVO

von Fehlbeträgen aus Vorjahren und die Zuführung zum Verwaltungshaushalt. Die Zuordnung der Ausgaben zu einem der beiden Haushalte hängt damit nicht mehr von der Art ihrer Finanzierung ab, sondern richtet sich nach ihrer Vermögenswirksamkeit: die vermögensunwirksamen Ausgaben sind im Verwaltungshaushalt, die vermögenswirksamen im Vermögenshaushalt zu veranschlagen[362].

Mit der Umgestaltung des Gemeindehaushalts ist die Einführung des Gesamtdeckungsprinzips im Vermögenshaushalt als eine der wichtigsten Änderungen des Gemeindehaushaltsrechts verbunden[363]. Nach geltendem Recht wird nur der ordentliche Haushalt von dem Gesamtdeckungsprinzip beherrscht, für den ausserordentlichen Haushalt gilt das Prinzip der Einzeldeckung[364]. Die Einnahmen des ausserordentlichen Haushalts dürfen danach nur für die ausserordentlichen Ausgaben verwendet werden, für die sie in den Haushalt eingestellt sind. Das Prinzip der Einzeldeckung gestattet es, die Art der Finanzierung für jedes einzelne Vorhaben gesondert festzulegen und die Einhaltung der vorgesehenen Finanzierung zu überprüfen. Ausserdem erhält die Gemeinde eine bessere Übersicht über die Kosten, die das einzelne Vorhaben aufgrund der gewählten Finanzierung zu tragen hat.

---

362) Ebenso Depiereux, Haushaltsrecht, S. 54; Pagenkopf, Haushaltssatzung, S. 189 f

363) Vgl. dazu Dillmeier-Bauer, Gemhlt. 1972 S. 270

364) Vgl. § 39 GemHVO, HeGemHVO, NWGemHVO

Die Übersichtlichkeit der Finanzierung geht mit der Einführung des Gesamtdeckungsprinzips verloren. Nur für den Ausnahmefall, daß Einnahmen zweckgebunden sind[365], ist die Finanzierung noch - ganz oder teilweise - objektbezogen. In der Regel dienen aber "die Einnahmen des Vermögenshaushalts insgesamt zur Deckung der Ausgaben des Vermögenshaushalts"[366]. Die Art der Finanzierung des einzelnen Vorhabens - Vorausdeckung, Zugleichdeckung oder Nachdekkung - ist damit nicht mehr erkennbar. Sie besitzt nur noch im Verhältnis zu den gesamten vermögenswirksamen Ausgaben einen gewissen Aussagewert. Ob diese Nachteile durch den Vorteil einer beweglicheren Finanzierung ausgeglichen werden, erscheint jedoch fraglich. Die Gemeinde kann die vorhandenen Deckungsmittel sicherlich effektiver einsetzen, da sie nicht mehr bestimmte Massnahmen mit bestimmten Einnahmen finanzieren muss. Für den Finanzierungsspielraum der Gemeinde ist aber auch beim Gesamtdeckungsprinzip letztlich der rechtzeitige Eingang der veranschlagten Mittel entscheidend. Die Gemeinde darf Ausgabenansätze im Vermögenshaushalt nur in Anspruch nehmen, soweit sie die rechtzeitige Bereitstellung der Deckungsmittel sichern kann[367]. Im Grundsatz ist damit die Regelung übernommen worden, daß Vorhaben, deren Kosten ganz oder teilweise aus Mitteln des

365) Vgl. § 16 Abs. 1 SHGemHVO
366) Vgl. § 15 Nr. 2 SHGemHVO
367) Vgl. § 26 Abs. 1 S. 1 SHGemHVO

ausserordentlichen Haushalts zu decken sind, erst in Angriff genommen werden dürfen, wenn die dafür vorgesehenen Einnahmen eingegangen sind oder wenn der rechtzeitige Eingang rechtlich und tatsächlich gesichert ist[368].

Entsprechendes gilt für konjunkturpolitische Massnahmen. Die Gemeinde kann zur Verstärkung eines wirtschaftlichen Aufschwungs nur beitragen, wenn es ihr gelingt, die rechtzeitige Finanzierung der Investitionen sicherzustellen. Auf vorhandene Mittel kann sie dabei nur zurückgreifen, soweit die Finanzierung anderer, bereits begonnener Massnahmen dadurch nicht beeinträchtigt wird[369]. Im Übrigen wird sie sich darauf beschränken müssen, geplante Vorhaben zeitlich vorzuziehen, da die Voraussetzungen für zusätzliche Investitionen[370] in der Kürze der Zeit, die für wirksame konjunkturpolitische Massnahmen zur Verfügung steht, regelmässig nicht erfüllt werden können. Andererseits werden die Investitionen durch eine konjunkturpolitisch bedingte Einschränkung des gemeindlichen Kreditvolumens[371] unmittelbar beeinflusst. Aufgrund der Gesamtdeckung werden aber keine bestimmten Vorhaben mehr von einer solchen Einschränkung der Fi-

---

368) Vgl. § 105 Abs. 1 BadWüGO; Art. 96 Abs. 3 BayGO; § 76 BrhVerf.; § 120 Abs. 2 HeGO; § 113 Abs. 3 NdsGO; § 92 Abs. 2 NWGO; § 103 Abs. 1 RhPfGO; § 106 Abs. 3 SaGO; § 105 Abs. 2 SHGO

369) Vgl. § 26 Abs. 1 S. 2 SHGemHVO

370) Vgl. wegen der Einzelheiten § 9 Abs. 2 und 3 SHGemHVO

371) Vgl. § 87 Abs. 4 BadWüGO n.F.; § 72 Abs. 4 NWGO n.F.; § 85 Abs. 4 Nr. 1 SHGO n.F.

nanzierungsmittel betroffen, die Gemeinde muss vielmehr entscheiden, welche Investitionen sie zurückstellen oder gar aufgeben will. Sie ist dabei nur an die bereits erwähnte Vorschrift gebunden, dass die Finanzierung bereits begonnener Massnahmen nicht beeinträchtigt werden darf[372].

b) Aufnahme von Krediten

In Anbetracht der hohen Verschuldung der Gemeinden ist die Reform der Vorschriften über die Aufnahme von Krediten von besonderer Bedeutung für die Finanzierung vermögenswirksamer Ausgaben. Während das geltende Gemeindehaushaltsrecht von Darlehen spricht, verwenden die Gemeindeordnungen künftig den Begriff "Kredite"[373]. Nach der Legaldefinition sind Kredite "das unter der Verpflichtung zur Rückzahlung von Dritten oder von Sondervermögen mit Sonderrechnung aufgenommene Kapital mit Ausnahme der Kassenkredite"[374]. Sie umfassen damit ausser den Darlehen i.S. des § 607 Abs. 1 BGB auch Anleihen, Schuldscheindarlehen und sonstige Kredite[375]. Ausserdem wird die Schuldaufnahme bei Sondervermögen[376], soweit

372) Vgl. § 26 Abs. 1 S. 2 SHGemHVO
373) Vgl. z.B. § 87 BadWüGO n.F.; § 72 NWGO n.F.; § 85 SHGO n.F.
374) Vgl. § 44 Nr. 18 SHGemHVO
375) Ebenso Depiereux, Haushaltsrecht, S. 88; Pagenkopf, Haushaltssatzung, S. 179
376) Wegen des Begriffs vgl. § 96 Abs. 1 BadWüGO n.F.; § 82 Abs. 1 NWGO n.F. sowie mit gewissen Abweichungen §§ 96 Abs. 1 und 97 SHGO n.F.

sie eine Sonderrechnung führen, den Fremdkrediten ausdrücklich gleichgestellt. Entsprechend eingeschränkt wird der Begriff des inneren Darlehens[377].

Eine Kreditaufnahme setzt voraus, dass eine andere Finanzierung nicht möglich ist oder wirtschaftlich unzweckmässig wäre[378]. Es ist nicht mehr erforderlich, dass ein nicht voraussehbarer ausserordentlicher und unabweisbarer Bedarf vorliegt oder die Gemeinde aus anderen zwingenden Gründen keine Rücklagen ansammeln konnte[379]. Das Gemeindehaushaltsrecht hat damit die Voraussetzungen für eine Kreditaufnahme zwar gelockert, es bleibt jedoch bei dem Grundsatz, dass die Gemeinde erst nach Ausschöpfung der übrigen Deckungsmittel Kredite aufnehmen darf[380]. Der Gemeinde wird aber nicht mehr verwehrt, ihre Investitionen durch Kredite zu finanzieren, wenn die Entwicklung des Kapitalmarktes ihr die Aufnahme zinsgünstiger Kredite erlaubt[381]. Sie kann dadurch dem Grund-

---

377) Vgl. § 44 Nr. 12 SHGemHVO
378) Vgl. § 78 Abs. 3 BadWüGO n.F.; § 63 Abs. 3 NWGO n.F.; § 76 Abs. 3 SHGO n.F.
379) Vgl. § 79 S. 3 BadWüGO; Art. 82 Abs. 1 BayGO; § 54 Abs. 3 BrhVerf.; § 93 Abs. 2 S. 2 HeGO; § 83 Abs. 2 S. 2 NdsGO; § 63 Abs. 2 S. 2 NWGO; § 74 Abs. 2 S. 2 RhPfGO; § 77 Abs. 2 S. 2 SaGO; § 77 Abs. 2 S. 2 SHGO
380) Vgl. dazu Depiereux, Haushaltsrecht, S. 35, 88; Pagenkopf, Haushaltssatzung, S. 179
381) Ebenso Depiereux, Haushaltsrecht, S. 35; Pagenkopf, Haushaltssatzung, S. 179

satz der Wirtschaftlichkeit, dessen Beachtung künftig zwingend vorgeschrieben ist[382], in noch stärkerem Masse Rechnung tragen als bisher.

Unter diesen Voraussetzungen dürfen Kredite aber nur im Vermögenshaushalt und nur für Investitionen, Investitionsförderungsmassnahmen und zur Umschuldung aufgenommen werden[383]. Die Ausgaben des Verwaltungshaushalts dürfen also auch künftig nicht aus Krediten gedeckt werden. Die Gesetzgeber versuchen dieses Ziel dadurch zu erreichen, dass sie einmal eine Veranschlagung der Kredite im Verwaltungshaushalt untersagen, zum anderen Kreditaufnahmen nur für bestimmte Ausgaben zulassen. Der Grundsatz der Gesamtdeckung lässt jedoch eine objektbezogene Finanzierung nicht mehr zu. Die aufgenommenen Kredite können daher auch nicht bestimmten Ausgaben zugeordnet werden.

---

382) Vgl. § 77 Abs. 2 BadWüGO n.F.; § 62 Abs. 2 NWGO n.F.; § 75 Abs. 2 SHGO n.F.

383) Vgl. § 87 Abs. 1 BadWüGO n.F.; § 72 Abs. 1 NWGO n.F.; § 85 Abs. 1 SHGO n.F.; wegen der Begriffe vgl. § 44 Nr. 13, 14, 26 SHGemHVO

Die Bindung der Kredite an Investitionen, Investitionsförderungsmaßnahmen und Umschuldungen kann demnach nur darin liegen, entsprechend der Regelung des Art. 115 Abs. 1 S. 2 GG die Kredite der Höhe nach auf die genannten Ausgaben zu beschränken[384].

Der Gesamtbetrag der im Vermögenshaushalt vorgesehenen Kredite bedarf weiterhin im Rahmen der Haushaltssatzung der Genehmigung der Aufsichtsbehörde (sog. Gesamtgenehmigung)[385]. Die Haushaltssatzung enthält daher wie bisher die Festsetzung der vorgesehenen Kreditaufnahmen (sog. Kreditermächtigung)[386]. Die Genehmigung soll unter dem Gesichtspunkt einer geordneten Haushaltswirtschaft erteilt oder versagt werden; sie kann unter Bedingungen und Auflagen erteilt werden und ist in der Regel zu versagen, wenn die Kreditverpflichtungen mit der dauernden Leistungsfähigkeit der Gemeinde nicht im Einklang steht[387]. Die Aufsichtsbehörde kann künftig bei der Gesamtgenehmigung also flexibler verfahren, sie hat zwar einerseits darauf zu achten, daß die stetige Erfüllung der Aufgaben durch die Gemeinde infolge der Kreditaufnahme

---

384) Ebenso Depiereux, Haushaltsrecht, S. 93 f; abweichend Pagenkopf, Haushaltssatzung, S. 179 f

385) Vgl. § 87 Abs. 2 S. 1 BadWüGO n.F.; § 72 Abs. 2 S. 1 NWGO n.F.; § 85 Abs. 2 S. 2 SHGO n.F.

386) Vgl. § 79 Abs. 2 Nr. 1 b) BadWüGO n.F.; § 64 Abs. 2 Nr. 1 NWGO n.F.; § 77 Abs. 2 Nr. 1 b) SHGO n.F.

387) Vgl. § 87 Abs. 2 S. 2 und 3 BadWüGO n.F.; § 72 Abs. 2 S. 2 und 3 NWGO n.F.; § 85 Abs. 2 S. 2 und 3 SHGO n.F., dessen Formulierung "nach den Grundsätzen einer geordneten Haushaltswirtschaft" keine materielle Abweichung bedeutet.

nicht gefährdet wird, andererseits kann sie einer Kreditaufnahme ausnahmsweise auch dann zustimmen, wenn die dauernde Leistungsfähigkeit der Gemeinde nicht mehr gewährleistet ist[388].

Die Kreditermächtigung gilt bis zum Ende des auf das Haushaltsjahr folgenden Jahres und, wenn die Haushaltssatzung für das übernächste Jahr nicht rechtzeitig öffentlich bekanntgemacht wird, bis zum Erlass dieser Haushaltssatzung[389]. Nach geltendem Recht erlöschen die Darlehensermächtigungen im ausserordentlichen Haushalt mit Ablauf des Rechnungsjahres; die Gemeinde darf jedoch nicht in Anspruch genommene Darlehen im folgenden Jahr aufnehmen, wenn bei Beginn des Rechnungsjahres die Haushaltssatzung noch nicht bekanntgemacht ist[390]. Die Geltungsdauer der Kreditermächtigungen ist damit um ein Jahr verlängert worden. Die Gemeinde braucht daher Kredite nicht mehr vorzeitig aufzunehmen oder wiederholt zu veranschlagen, sondern kann die Kreditaufnahme bis zur tatsächlichen Inanspruchnahme der Mittel hinauszögern[391].

---

388) Vgl. im einzelnen Depiereux, Haushaltsrecht, S. 94 f

389) Vgl. § 87 Abs. 3 BadWüGO n.F.; vgl. § 72 Abs. 3 NWGO n.F.; § 85 Abs. 3 SHGO n.F.

390) Vgl. §§ 92 Abs. 2, 102 Nr. 4 BadWüGO; Art. 83 Abs. 2, 94 Nr. 4 BayGO; §§ 63 Abs. 2, 73 Nr. 4 BrhVerf.; §§ 105 Abs. 2, 118 Nr. 3 HeGO; §§ 98 Abs. 2, 111 Nr. 4 NdsGO; §§ 78 Abs. 2, 89 Nr. 4 NWGO; §§ 89 Abs. 2, 100 Nr. 4 RhPfGO; §§ 92 Abs. 3, 104 Nr. 4 SaGO; §§ 91 Abs. 2, 102 Nr. 4 SHGO

391) Ebenso Depiereux, Haushaltsrecht, S. 96 f; Pagenkopf, Haushaltssatzung, S. 180

Die Kreditaufnahme wird schliesslich dadurch erleichtert, dass sie regelmässig keiner Einzelgenehmigung mehr bedarf. Eine Ausnahme kann im wesentlichen aufgrund der wirtschaftlichen Entwicklung erforderlich werden. Das gilt einmal, sobald die Kreditbeschaffung gem. § 19 StWG eingeschränkt worden ist[392]. Nach dieser Vorschrift kann die Bundesregierung zur Abwehr einer Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts anordnen, dass die Kreditbeschaffung im Rahmen der Kreditermächtigungen durch die öffentlichen Hände beschränkt wird, soweit es sich nicht um Kredite der Gemeinden, Gemeindeverbände und Zweckverbände zur Finanzierung von Investitionsvorhaben ihrer Eigenbetriebe handelt. Die Einzelgenehmigung kann nach Massgabe dieser Kreditbeschränkung versagt werden[393]. Zum anderen kann die Kreditaufnahme durch Rechtsverordnung der Landesregierung von einer Einzelgenehmigung abhängig gemacht werden, wenn die Kreditbedingungen die Entwicklung am Kreditmarkt ungünstig beeinflussen oder die Versorgung der Gemeinden mit wirtschaftlich vertretbaren Krediten stören könnten[394]. In Nordrhein-Westfalen ist die Rechtsverordnung unverzüglich dem Land-

---

392) Vgl. § 87 Abs. 4 S. 1 BadWüGO n.F.; § 72 Abs. 4 S. 1 NWGO n.F.; § 85 Abs. 4 Nr. 1 SHGO n.F.

393) Vgl. § 87 Abs. 4 S. 2 BadWüGO n.F.; § 72 Abs. 4 S. 2 NWGO n.F.; § 85 Abs. 4 Nr. 1 SHGO n.F.

394) Vgl. § 72 Abs. 5 S. 1 NWGO n.F.; § 85 Abs. 6 Nr. 1 SHGO n.F.; in Schleswig-Holstein ist der Innenminister zum Erlass der Rechtsverordnung ermächtigt. Die BadWüGO n.F. enthält eine solche Ermächtigung nicht.

tagspräsidenten mitzuteilen und ebenso unverzüglich aufzuheben, wenn es der Landtag binnen sechs Wochen nach ihrer Verkündung verlangt[395].

In Schleswig-Holstein bedarf die Kreditaufnahme darüber hinaus der Einzelgenehmigung, wenn sich die Aufsichtsbehörde dies wegen einer möglichen Gefährdung der dauernden Leistungsfähigkeit der Gemeinde in der Gesamtgenehmigung vorbehalten hat[396].

Im Gegensatz zu den Kreditaufnahmen unterliegt die Begründung einer Zahlungsverpflichtung, die wirtschaftlich einer Kreditverpflichtung gleichkommt, stets der Einzelgenehmigung[397]. Die Einzelgenehmigung ist dabei nach denselben Grundsätzen zu erteilen oder zu versagen wie die Gesamtgenehmigung der Kredite[398]. Mit dieser Vorschrift werden vor allem die Leasingverträge erfasst, deren Genehmigungspflicht nach geltendem Recht wegen ihrer unterschiedlichen rechtlichen Ausgestaltung umstritten ist[399].

---

395) Vgl. § 72 Abs. 5 S. 2 NWGO n.F.
396) Vgl. § 85 Abs. 4 Nr. 2 SHGO n.F.
397) Vgl. § 87 Abs. 5 S. 1 BadWüGO n.F.; § 72 Abs. 6 S. 1 NWGO n.F.; § 85 Abs. 5 S. 1 SHGO n.F.
398) Vgl. § 87 Abs. 5 S. 2 BadWüGO n.F.; § 72 Abs. 6 S. 2 iVm Abs. 2 S. 2 und 3 NWGO n.F.; § 85 Abs. 5 S. 2 iVm Abs. 2 S. 2 und 3 SHGO n.F.
399) Vgl. Depiereux, Haushaltsrecht, S. 100; Pagenkopf, Haushaltssatzung. S. 180 f

c) Verpflichtungsermächtigungen

Das Gemeindehaushaltsrecht ist um ein neues Rechtsinstitut, die Verpflichtungsermächtigungen, erweitert worden. Die Gemeinde darf Verpflichtungen zur Leistung von Investitionsausgaben und Ausgaben für Investitionsförderungsmassnahmen in künftigen Jahren eingehen, wenn der Haushaltsplan hierzu ermächtigt[400]. Im Gegensatz zu § 22 Abs. 1 HGrG sind die Verpflichtungsermächtigungen also auf bestimmte Ausgaben des Vermögenshaushalts beschränkt.

Die Verpflichtungsermächtigungen ersetzen nicht die Veranschlagung der Ausgaben[401]. Die Gemeinde kann sich dieser Veranschlagung aber kaum noch entziehen, es sei denn, sie könnte sich auch von der zugrunde liegenden Verpflichtung lösen. Die Verpflichtungsermächtigungen sind daher in der Haushaltssatzung festzusetzen[402] und im Vermögenshaushalt - bei den einzelnen Haushaltsstellen - zu veranschlagen[403]. Dabei ist gleichzeitig anzugeben, wie sich die Belastung voraussichtlich auf die künftigen Jahre verteilen wird[404]. In der Regel dürfen die Verpflichtungsermächtigungen zu Lasten der dem Haushaltsjahr folgenden drei Jahre veranschlagt

---

400) Vgl. § 86 Abs. 1 BadWüGO n.F.; § 71 Abs. 1 NWGO n.F.; § 84 Abs. 1 SHGO n.F.
401) Vgl. Depiereux, Haushaltsrecht, S. 108
402) Vgl. § 79 Abs. 2 Nr. 1 c) BadWüGO n.F.; § 64 Abs. 2 Nr. 1 NWGO n.F.; § 77 Abs. 2 Nr. 1 SHGO n.F.
403) Vgl. § 80 Abs. 1 Nr. 3 BadWüGO n.F.; § 65 Abs. 1 Nr. 3 NWGO n.F.; § 78 Abs. 1 Nr. 3 SHGO n.F.; § 8 S. 1 SHGemHVO
404) Vgl. § 8 S. 2 SHGemHVO

werden, in Ausnahmefällen bis zum Abschluß einer Maßnahme[405]. Entsprechend ihrer weitreichenden Wirkung ist eine Veranschlagung aber nur zulässig, wenn die Finanzierung der aus ihrer Inanspruchnahme entstehenden Ausgaben in den künftigen Haushalten gesichert erscheint[406] bzw. wenn durch sie der Ausgleich künftiger Haushalte nicht gefährdet wird[407]. Schließlich bedarf der Gesamtbetrag der Verpflichtungsermächtigungen im Rahmen der Haushaltssatzung der Genehmigung, soweit in den künftigen Jahren, zu deren Lasten sie veranschlagt sind, insgesamt Kreditaufnahmen vorgesehen sind[408]. Die Verpflichtungsermächtigungen werden also weitgehend wie Ausgaben behandelt.

Ihre Bedeutung erhellt aus einer Gegenüberstellung mit dem geltenden Recht. Danach darf die Gemeinde Verträge, durch die sie verpflichtet werden soll, über ein Rechnungsjahr hinaus Zahlungen zu leisten, erst endgültig abschließen, nachdem sie die Mittel zur Deckung der dadurch erwachsenden Ausgaben erstmalig durch den Haushalt oder durch einen Nachtragshaushalt bereitgestellt hat[409]. Soweit die Ausgaben durch Fremdmittel finanziert werden sollen, müssen also auch die Darlehen aufgenommen werden, bevor die Gemeinde sie verwenden kann. Durch die Verpflichtungsermächtigungen wird diese Aufblähung des Haushalts im

---

405) Vgl. § 86 Abs. 2 BadWüGO n.F.; § 71 Abs. 2 NWGO n.F.; § 84 Abs. 2 SHGO n.F.
406) Vgl. § 71 Abs. 2 NWGO n.F.
407) Vgl. § 86 Abs. 2 BadWüGO n.F.; § 84 Abs. 2 SHGO n.F.
408) Vgl. § 86 Abs. 4 BadWüGO n.F.; § 71 Abs. 4 NWGO n.F.; § 84 Abs. 4 SHGO n.F.
409) Vgl. § 45 S. 1 GemHVO, HeGemHVO, NWGemHVO

Jahr des Baubeginns vermieden[410]. Die Gemeinde kann die Mittel in dem Jahr veranschlagen, in dem sie sie entsprechend der vorgesehenen Abwicklung der Investitionen benötigt. Ebenso kann sie die Aufnahme der Kredite bis zu diesem Zeitpunkt zurückstellen[411]. Die Verpflichtungsermächtigungen erleichtern somit die Buchführung langfristiger Investitionen.

Darüber hinaus kommt den Verpflichtungsermächtigungen eine gewisse Überbrückungsfunktion zu. Wird die Haushaltssatzung des folgenden Haushaltsjahres nicht rechtzeitig erlassen, kann die Gemeinde die Verpflichtungen eingehen, die zur Fortsetzung bereits begonnener Maßnahmen oder zur Inangriffnahme neuer Investitionen erforderlich sind[412]. Die Erfüllung bestehender Verpflichtungen gestatten ihr bereits die Vorschriften über die vorläufige Haushaltsführung, soweit im Vermögenshaushalt des Vorjahres Beträge, insbesondere für Bauten, Beschaffungen und sonstige Leistungen, vorgesehen waren[413]. Sie kann dazu sogar Kredite bis zu einem Viertel des Gesamtbetrages der in der Haushaltssatzung des Vorjahres festgesetzten Kredite aufnehmen, wenn die Mittel zur Fortsetzung der Bauten, Beschaffungen und sonstigen Leistungen nicht ausreichen[414]. Ebenso kann die Gemeinde Verpflichtungen eingehen, um Investitionen in Angriff zu nehmen, die ins folgende Haushaltsjahr hinüber-

---

410) Vgl. Possehl, Gemhlt. 1971 S. 98
411) Vgl. Pagenkopf, Haushaltssatzung, S. 178 f
412) Vgl. Depiereux, Haushaltsrecht, S. 107 f
413) Vgl. § 83 Abs. 1 Nr. 1 BadWüGO n.F.; § 68 Abs. 1 Nr. 1 NWGO n.F.; § 81 Abs. 1 Nr. 1 SHGO n.F.
414) Vgl. § 83 Abs. 2 S. 1 BadWüGO n.F.; § 68 Abs. 2 S. 1 NWGO n.F.; § 81 Abs. 2 S. 1 SHGO n.F.

reichen. Wenn sie jedoch nicht zum Erlaß einer Nachtragshaushaltssatzung gezwungen sein will[415], kann sie die Verpflichtungsermächtigungen erst gegen Ende des Jahres in Anspruch nehmen, damit sie die hieraus entstehenden Ausgaben aus den Mitteln des Vermögenshaushalts des folgenden Jahres zu decken vermag[416]. In der Praxis behalten die Verpflichtungsermächtigungen also auch in diesen Fällen ihre Überbrückungsfunktion.

B. Vorausdeckung

Es ist schon darauf hingewiesen worden, daß die Art der Deckung - Vorausdeckung, Zugleichdeckung, Nachdeckung - mit der Einführung des Prinzips der Gesamtdeckung im Vermögenshaushalt zwar ihre Bedeutung für das einzelne Objekt verloren hat, bezogen auf die gesamten Ausgaben des Vermögenshaushalts aber immer noch wichtige Aufschlüsse über das Verhältnis der Eigenfinanzierung zur Fremdfinanzierung zu geben vermag.

1. Allgemeine Rücklage und Sonderrücklagen

Die Reform des Gemeindehaushaltsrechts hat zu erheblichen Änderungen des Rücklagenrechts geführt.

a) Allgemeine Rücklage

Die Gemeinde hat zur Sicherung der Haushaltswirtschaft und für Zwecke des Vermögenshaushalts eine Rücklage in

---

415) Vgl. § 82 Abs. 2 BadWüGO n.F.; § 67 Abs. 2 NWGO n.F.; § 80 Abs. 2 SHGO n.F. sowie Pagenkopf, Haushaltssatzung, S. 184

416) Vgl. dazu Depiereux, Haushaltsrecht, S. 107

angemessener Höhe zu bilden[417]. Die allgemeine Rücklage übernimmt damit mehrere Funktionen.

Zunächst soll sie die rechtzeitige Leistung von Ausgaben sichern[418]. Diese Aufgabe der Sicherung der Haushaltswirtschaft übernimmt sie von der Betriebsmittelrücklage[419].

Ferner sollen in der allgemeinen Rücklage die Mittel zur Deckung des Ausgabenbedarfs im Vermögenshaushalt künftiger Jahre angesammelt werden[420]. Unter bestimmten Voraussetzungen müssen diese Mittel der allgemeinen Rücklage zugeführt werden. Diese Voraussetzungen sind gegeben, wenn

(1) die Tilgung von Krediten, die mit dem Gesamtbetrag fällig werden, die voraussichtliche Höhe der Zuführung des Verwaltungshaushalts an den Vermögenshaushalt übersteigt und nicht anders gedeckt werden kann,

(2) die Inanspruchnahme aus Bürgschaften, Gewährverträgen und ähnlichen Verträgen die laufende Ausgabenerfüllung erheblich beeinträchtigen würde,

(3) sonst für die im Investitionsprogramm der künftigen Jahre vorgesehenen Investitionen und Investitionsförderungsmaßnahmen ein unvertretbar hoher Kreditbedarf entstehen würde[421].

---

417) Vgl. § 90 S. 1 BadWüGO n.F.; § 75 S. 1 NWGO n.F.; § 88 S. 1 SHGO n.F.; § 19 Abs. 1 SHGemHVO
418) Vgl. § 19 Abs. 2 S. 1 SHGemHVO
419) Vgl. Depiereux, Haushaltsrecht, S. 124, 127
420) Vgl. § 19 Abs. 3 S. 1 SHGemHVO
421) Vgl. § 19 Abs. 3 S. 2 Nr. 1 bis 3 SHGemHVO

Zum Ausgleich vorübergehender Schwankungen der Einnahmen und Ausgaben brauchen dagegen keine Mittel angesammelt zu werden. Die allgemeine Rücklage umfaßt demnach unter den genannten Voraussetzungen zwingend die Aufgaben der Tilgungs-, Bürgschaftssicherungs-, Erneuerungs-, Erweiterungs- und Sonderrücklagen sowie der Betriebsmittelrücklage, nicht dagegen die Aufgabe der allgemeinen Ausgleichsrücklage. Die Mittel der allgemeinen Rücklage dürfen daher auch nur ausnahmsweise zum Ausgleich des Verwaltungshaushalts verwendet werden[422].

Es erscheint dennoch nicht unbedenklich, die allgemeine Rücklage als einheitliche Investitionsrücklage zu bezeichnen[423]. Zumindest haben Betriebsmittel- und Bürgschaftssicherungsrücklage keine investiven Aufgaben. Mit Ausnahme der Bürgschaftssicherungsrücklage gehören jedoch alle genannten Rücklagen zum Gemeindevermögen[424]. Für die Inanspruchnahme aus Bürgschaften etc. sind der allgemeinen Rücklage aber nur noch Mittel zuzuführen, wenn die laufende Aufgabenerfüllung durch eine Inanspruchnahme erheblich beeinträchtigt würde. Diesen Fall wird die Gemeinde nur selten voraussehen können[425]. In der Regel wird die Gemeinde also für diesen Zweck keine Mittel ansammeln, selbst wenn sie sich aber dazu entschließt, wird der Charakter der allgemeinen Rücklage nicht durch diesen Zweck geprägt. Die allgemeine Rücklage

---

422) Vgl. § 21 Abs. 3 S. 1 Nr. 1 bis 3 SHGemHVO
423) So Depiereux, Haushaltsrecht, S. 126
424) Vgl. die Ausführungen unter III.4.d)
425) Vgl. Depiereux, Haushaltsrecht, S. 129

wird vielmehr durch die Aufgaben charakterisiert, die nach dem geltenden Recht die Investitionsrücklagen erfüllen. Im Ergebnis kann daher der Auffassung Depiereux's zugestimmt werden, daß die Zuführungen zur allgemeinen Rücklage zu den vermögenswirksamen Ausgaben gehören[426].

b) Sonderrücklagen

Das Gesetz hat den Sonderrücklagen keine besonderen Aufgaben zugewiesen. Es bestimmt nur, daß Sonderrücklagen nicht für Zwecke, die der allgemeinen Rücklage zugeordnet sind, zum Ausgleich von vorübergehenden Schwankungen der Einnahmen und Ausgaben sowie für die Unterhaltung und Erneuerung von Vermögensgegenständen, gebildet werden dürfen[427]. Die Mittel für Investitionen werden damit in der allgemeinen Rücklage konzentriert[428]. Ebenso bleibt die Sicherung der Haushaltswirtschaft allein Aufgabe der allgemeinen Rücklage.

Im Gegensatz zum geltenden Recht können die Sonderrücklagen künftig also nur noch in Ausnahmefällen den Investitionsrücklagen zugerechnet werden. Der Vermögenscharakter der Sonderrücklagen wird von ihrer speziellen Zweckbestimmung abhängen. Entsprechend werden die Zuführungen nur noch ausnahmsweise als vermögenswirksam angesehen werden können.

---

426) Vgl. Depiereux, Haushaltsrecht, S. 59
427) Vgl. § 19 Abs. 4 SHGemHVO
428) Ebenso Depiereux, Haushaltsrecht, S. 132 f.

Es erscheint daher nicht unbedenklich, die Ausgaben des Vermögenshaushalts schlechthin als vermögenswirksam zu charakterisieren[429]. Dagegen spricht auch folgende Überlegung:

Unabhängig von der Zweckbestimmung der angesammelten Mittel sind Entnahmen aus Rücklagen stets im Vermögenshaushalt zu veranschlagen[430]. Werden diese Entnahmen unter den Voraussetzungen des § 21 Abs. 3 S. 1 SHGemHVO ausnahmsweise zum Ausgleich des Verwaltungshaushalts verwandt, sind sie als Zuführung des Vermögenshaushalts zum Verwaltungshaushalt auszuweisen[431]. Entsprechend sind sie im Verwaltungshaushalt zu vereinnahmen und dienen dort zur Deckung laufender Verwaltungsausgaben. Die Zuführung an den Verwaltungshaushalt ist daher nicht vermögenswirksam.

2. Bildung der Rücklagen

Mit der Bildung der Rücklagen befassen sich nur noch wenige Vorschriften.

Die detaillierteste Regelung hat dabei die Ansammlung von Mitteln in der allgemeinen Rücklage zur Sicherung der rechtzeitigen Leistung von Ausgaben gefunden. Zu diesem Zweck muß ein Betrag vorhanden sein, der sich in der Regel auf mindestens 1,5 % der durchschnittlichen Ausgaben des Verwaltungshaushalts der vorangehenden drei Jahre beläuft[432].

---

429) So Depiereux, Haushaltsrecht, S. 58 f.
430) Vgl. § 1 Abs. 1 Nr. 3 SHGemHVO
431) Vgl. § 1 Abs. 1 Nr. 9 SHGemHVO
432) Vgl. § 19 Abs. 2 S. 2 SHGemHVO

Die Vorschrift bedarf der Auslegung. Depiereux vertritt die Auffassung, in der allgemeinen Rücklage müsse zwar ein Betrag zur Sicherung der Betriebsmittel der Kasse vorhanden sein, dessen Höhe sei jedoch nicht zwingend vorgeschrieben, sie sei deshalb davon abhängig, in welchem Umfange die Mittel für Zwecke des Vermögenshaushalts in Anspruch genommen würden[433]. Dieser Ansicht kann nicht gefolgt werden. Die Sicherung der Haushaltswirtschaft ist nicht mehr gewährleistet, wenn die Gemeinde nach eigenem Ermessen zu bestimmen vermag, ob sie über den Mindestbetrag zur rechtzeitigen Leistung von Ausgaben verfügen kann oder nicht. Die Gemeinde hat daher grundsätzlich den Mindestbetrag anzusammeln. Diesen Betrag darf sie auch nicht antasten[434], es sei denn, die Sicherung der Haushaltswirtschaft würde dadurch nicht gefährdet. Das ist aber nur der Fall, wenn die Gemeinde aufgrund ihrer spezifischen Verhältnisse keine Betriebsmittel in Höhe des Mindestbetrages benötigt oder die erforderlichen Betriebsmittel durch Aufnahme zinsgünstiger Kassenkredite beschaffen kann. Hierbei bliebe die rechtzeitige Leistung der Ausgaben sichergestellt.

Für die Mittel, die zur Deckung des Ausgabenbedarfs im Vermögenshaushalt angesammelt werden müssen, enthält das Gesetz die - selbstverständliche - Anordnung, daß sie rechtzeitig der allgemeinen Rücklage zuzuführen sind[435]. Es weist außerdem darauf hin, daß die

---

433) Haushaltsrecht, S. 127
434) Ebenso Possehl, Gemhlt. 1971 S. 99
435) Vgl. § 19 Abs. 3 S. 2 SHGemHVO

Zuführungen - von den speziellen Voraussetzungen der Rücklagenbildung abgesehen - nach dem Finanzplan ausgerichtet werden sollen[436]. Da der Finanzplan nicht nur den voraussichtlichen Ausgabenbedarf, sondern auch die Deckungsmöglichkeiten aufzuzeigen hat[437], stellt er eine wichtige Grundlage für die Beurteilung der Frage dar, in welcher Höhe der allgemeinen Rücklage Mittel zuzuführen sind. Darüber hinaus bildet er eine wesentliche Entscheidungshilfe für die Gemeinde, um festzustellen, ob die speziellen Voraussetzungen zur Rücklagenbildung vorliegen. Diese Voraussetzungen schränken die Verpflichtung der Gemeinde zur Rücklagenbildung gegenüber dem geltenden Recht allerdings erheblich ein.

Entsprechend der Zweckbestimmung der Tilgungsrücklage sollen auch künftig in der allgemeinen Rücklage Mittel zur Schuldentilgung angesammelt werden. Eine Notwendigkeit hierzu wird aber nur noch bei Krediten gesehen, die mit dem Gesamtbetrag fällig werden[438]. Mit dem Wegfall der Verpflichtung, für jedes Darlehen einen Tilgungsplan aufzustellen, wird auch die Bestimmung entfallen, die Tilgungsbeträge bei einer von den Rückzahlungsbedingungen abweichenden Tilgung entsprechend dem Tilgungsplan anzusammeln[439]. Ebenso bedarf es keiner Rücklage für die laufende Tilgung[440]. Selbst

---

436) Vgl. § 19 Abs. 3 S. 3 SHGemHVO
437) Vgl. § 85 Abs. 2 BadWüGO n.F.; § 70 Abs. 2 NWGO n.F.; § 83 Abs. 2 S. 1 SHGemHVO n.F.
438) Vgl. § 19 Abs. 3 S. 2 Nr. 1 SHGemHVO
439) Vgl. § 96 Abs. 1 und 3 BadWüGO; Art. 86 Abs. 2 und 3 BayGO; § 66 Abs. 1 und 3 BrhVerf.; § 109 Abs. 1 und 3 HeGO; § 102 Abs. 1 und 3 NdsGO; § 82 Abs. 1 und 3 NWGO; § 93 Abs. 1 und 3 RhPfGO; § 69 Abs. 1 und 3 SaGO; § 95 Abs. 1 und 3 SHGO
440) Ebenso Depiereux, Haushaltsrecht, S. 128

wenn ein Kredit mit dem Gesamtbetrag fällig wird, sind der allgemeinen Rücklage aber nur Mittel zuzuführen, falls die Tilgungssumme die voraussichtliche Höhe der Zuführung des Verwaltungshaushalts übersteigt und nicht anders gedeckt werden kann[441]. Die Gemeinde ist zur Rücklagenbildung also erst verpflichtet, wenn sie voraussichtlich über keine anderen Mittel zur Tilgung verfügt. Die Vorschriften über den Haushaltsausgleich zeigen jedoch, daß die Gemeinde diese Voraussetzung sorgfältig zu prüfen hat. Die Zuführung des Verwaltungshaushalts muß nur insoweit zur Deckung der ordentlichen Tilgung von Krediten[442] reichen, als dafür keine Einnahmen gem. § 1 Abs. 1 Nr. 2 bis 4 SHGemHVO zur Verfügung stehen. Auf diese Einnahmen ist zunächst zurückzugreifen[443]. Zu ihnen gehören aber auch die Entnahmen aus Rücklagen[444]. Das läßt den Schluß zu, daß die Gemeinde zumindest dann zur Rücklagenbildung verpflichtet ist, wenn andernfalls der Haushaltsausgleich gefährdet wäre.

Ähnlich verhält es sich mit der Ansammlung von Mitteln zur Abdeckung des Risikos aus der Inanspruchnahme aus Bürgschaften, Gewährverträgen und ähnlichen Verträgen. Während nach geltendem Recht allein die Übernahme solcher Verpflichtungen die Gemeinde zur Rücklagenbildung zwingt[445], muß künftig die laufende Aufgabenerfüllung erheblich beeinträchtigt werden[446]. Diese

441) Vgl. § 19 Abs. 3 S. 2 Nr. 1 SHGemHVO
442) Wegen des Begriffs vgl. § 44 Nr. 23 SHGemHVO
443) Ebenso Depiereux, Haushaltsrecht, S. 139
444) Vgl. § 1 Abs. 1 Nr. 3 SHGemHVO
445) Vgl. § 5 RücklVO; § 6 HeRücklVO, SHRücklVO
446) Vgl. § 19 Abs. 3 S. 2 Nr. 2 SHGemHVO

Voraussetzung wird nur ausnahmsweise einmal erfüllt sein[447], zumal es mit den Grundsätzen einer ordnungsmäßigen Haushaltswirtschaft kaum zu vereinbaren wäre, durch die Übernahme vorgenannter Verpflichtungen Risiken einzugehen, die entweder nicht mehr kalkulierbar wären oder die Leistungskraft der Gemeinde überstiegen. In der Regel wird daher eine Beeinträchtigung der laufenden Aufgabenerfüllung nicht zu befürchten sein, so daß dieser Zweck bei der Rücklagenbildung keine besondere Bedeutung erlangen wird.

Anders verhält es sich dagegen mit der Ansammlung von Mitteln für Investitionen und Investitionsförderungsmaßnahmen. Das Gesetz schränkt zwar die Verpflichtung zur Rücklagenbildung ebenfalls ein; es unterscheidet nicht mehr zwischen Erneuerungs-, Erweiterungs- und Sonderrücklagen[448], sondern will nur die Entstehung eines unverhältnismäßig hohen Kreditbedarfs verhindern[449]; dennoch wird neben der Sicherung der Haushaltswirtschaft die Ansammlung der notwendigen Investitionsmittel die wichtigste Aufgabe der allgemeinen Rücklage werden. Der Ausbau der Infrastruktur geht weitgehend zu Lasten der Gemeinden. Ihr Finanzbedarf wird daher ständig anwachsen. Um eine Überschuldung zu vermeiden, werden die Gemeinden jedoch nicht unbeschränkt Kredite aufnehmen können. Sie werden vielmehr schon bei der Aufstellung des Investitionsprogramms zu prüfen haben, in welchem Umfange Mittel angesammelt oder Investitionen zurückgestellt werden müssen, weil weitere Kreditaufnahmen finanziell nicht mehr tragbar

---

447) Ebenso Depiereux, Haushaltsrecht, S. 129
448) Vgl. §§ 6, 7 RücklVO; §§ 3, 4 und 7 Abs. 2 HeRücklVO; §§ 7, 8 SHRücklVO; diese Sonderrücklagen haben eine andere Zweckbestimmung als die Sonderrücklagen gem. § 19 Abs. 4 SHGemHVO
449) Vgl. § 19 Abs. 3 S. 2 Nr. 3 GemHVO

sind[450]. Im Ergebnis wird sich daraus für die Gemeinden weiterhin die wirtschaftliche Notwendigkeit ergeben, die erforderlichen Investitionsmittel in der allgemeinen Rücklage anzusammeln. Entsprechend ordnen die Vorschriften über den Haushaltsausgleich an, daß die Zuführung vom Verwaltungshaushalt mindestens so hoch sein soll, daß die Ansammlung der erforderlichen Rücklagen möglich ist[451].

Im übrigen bleibt es der Gemeinde unbenommen, der allgemeinen Rücklage freiwillig weitere Mittel zuzuführen. Sie ist dazu sogar verpflichtet, soweit sie die Einnahmen des Vermögenshaushalts nicht für die in § 1 Abs. 1 Nr. 6, 7 und 9 SHGemHVO genannten Ausgaben, zur Ansammlung von Sonderrücklagen oder zur Deckung von Fehlbeträgen benötigt[452].

Für die Bildung der Sonderrücklagen enthält das Gesetz allerdings keine Vorschriften. Sie richtet sich daher nach der Zweckbestimmung der einzelnen Rücklage.

3. Verwendung der angesammelten Mittel

Die Verwendung der Rücklagen folgt grundsätzlich aus dem Zweck, für den sie angesammelt worden sind. Zwar entfällt das ausdrückliche Verbot, die Mittel für einen anderen als den vorgesehenen Zweck zu entnehmen[453], die Gemeinde wird dennoch nicht völlig frei in der Verwendung der angesammelten Mittel sein[454]. Es ist

---

450) Ebenso Depiereux, Haushaltsrecht, S. 129
451) Vgl. § 21 Abs. 1 S. 3 SHGemHVO
452) Vgl. § 21 Abs. 2 SHGemHVO
453) Vgl. § 17 Abs. 1 S. 1 RücklVO; § 16 Abs. 1 S. 1 HeRücklVO, SHRücklVO
454) So aber Depiereux, Haushaltsrecht, S. 130 f.

allerdings zu unterscheiden, ob die Gemeinde zur Rücklagenbildung verpflichtet ist oder freiwillig Mittel angesammelt hat.

Die allgemeine Rücklage hat einen bestimmten Betrag zur Sicherung der rechtzeitigen Leistung von Ausgaben zu enthalten[455]. Wie bereits im Zusammenhang mit der Bildung der allgemeinen Rücklage ausgeführt, darf die Gemeinde diesen Mindestbetrag nur unterschreiten, wenn die besonderen Verhältnisse der Gemeinde diese Möglichkeit eröffnen, ohne daß die Sicherheit der Haushaltswirtschaft dadurch gefährdet würde. Das Gesetz bestätigt diese Auffassung, indem es anordnet, daß die Mittel der allgemeinen Rücklage zum Ausgleich des Verwaltungshaushalts bei Vorliegen der übrigen Voraussetzungen nur verwendet werden dürfen, wenn die Kassenliquidität unter Berücksichtigung möglicher Kassenkredite nicht beeinträchtigt wird[456]. Das Gleiche muß aber gelten, sofern die Gemeinde die Mittel zu Investitionszwecken verwenden will. Die Sicherheit der Haushaltswirtschaft darf dadurch nicht beeinträchtigt werden. Der Mindestbetrag ist daherfür den vorgeschriebenen Verwendungszweck zurückzuhalten[457].

Für die übrigen Mittel, die aufgrund zwingender gesetzlicher Vorschriften anzusammeln sind, gelten ähnliche Überlegungen. Wie bereits ausgeführt, ordnet das Gesetz die Rücklagenbildung nur noch an, wenn die Gemeinde ohne diese Mittel Gefahr läuft, ihrer Verpflichtung zur Darlehenstilgung nicht nachkommen zu können, erhebliche Beeinträchtigungen ihrer laufenden

455) Vgl. § 19 Abs. 2 S. 2 SHGemHVO
456) Vgl. § 21 Abs. 3 S. 1 Nr. 3 SHGemHVO
457) Ebenso Possehl, Gemhlt. 1971 S. 99

Aufgabenerfüllung hinnehmen oder Kredite in unvertretbar hohem Maße aufnehmen zu müssen[458]. Die Gemeinde darf daher die angesammelten Mittel nicht für andere Zwecke verwenden, will sie nicht die Folgen, die das Gesetz gerade vermeiden will, bewußt herbeiführen oder zumindest in Kauf nehmen. Zudem wären die Vorschriften, die die Ansammlung der Mittel anordnen, um solche Gefährdungen der Haushaltswirtschaft zu vermeiden, sinnlos, könnte die Gemeinde sie dadurch umgehen, daß sie die Mittel zunächst ansammelt, dann aber nach freiem Ermessen für andere Zwecke verwendet.

Eine Ausnahme ist dann zu machen, wenn die Voraussetzung für die Ansammlung der Mittel entfällt. Die Bestimmung, daß die Verwendung der Rücklagenmittel für andere Zwecke zulässig ist, soweit die Beträge für den bisherigen Zweck nicht mehr benötigt werden[459], wird zwar ausdrücklich nur für die Sonderrücklagen übernommen[460]. Es ist jedoch weder ein rechtlicher noch ein wirtschaftlicher Grund ersichtlich, die angesammelten Mittel der allgemeinen Rücklage weiter zu binden, wenn sie nicht mehr für den vorgesehenen Zweck gebraucht werden.

Ebenso kann die Gemeinde über die Mittel verfügen, die sie freiwillig angesammelt hat. Hier fehlt es an einer gesetzlichen Bindung. Die Gemeinde könnte sich allerdings durch die Finanzplanung in ihrer Entscheidung

---

458) Vgl. § 19 Abs. 3 S. 2 Nr. 1 bis 3 SHGemHVO
459) Vgl. § 17 Abs. 2 S. 1 RücklVO; § 16 Abs. 1 S. 2 HeRücklVO, § 16 Abs. 2 SHRücklVO
460) Vgl. § 20 Abs. 2 SHGemHVO

eingeengt sehen, wenn nämlich die anderweitige Verwendung der Rücklagenmittel zu einer Deckungslücke bei künftigen Investitionsvorhaben führen würde.

Schließlich kann die Gemeinde auch über die in den Sonderrücklagen angesammelten Beträge frei verfügen. Das Gesetz bestimmt zwar, daß Sonderrücklagen aufzulösen sind, wenn und soweit ihr Verwendungszweck entfällt[461]. Da jedoch das einschränkende Wort "nur" fehlt, können Sonderrücklagen auch aus anderen Gründen aufgelöst werden.

Die Gemeinde ist also künftig sowohl bei der Ansammlung als auch bei der Verwendung der Rücklagenmittel wesentlich freier gestellt als nach geltendem Recht.

C. Zugleichdeckung

Die Zugleichdeckung ist dadurch gekennzeichnet, daß die Investitionen unmittelbar aus den ordentlichen Einnahmen gedeckt werden. Bei vollständiger Deckung der Investitionskosten ist das Vorhaben im ordentlichen Haushalt, bei teilweiser Deckung durch Anteilsbeträge im außerordentlichen Haushalt zu veranschlagen. Aus der Zusammenfassung der vermögenswirksamen Ausgaben im Vermögenshaushalt folgt, daß die zu ihrer Deckung benötigten Einnahmen ebenfalls im Vermögenshaushalt zu veranschlagen sind.

---

461) Vgl. § 20 Abs. 2 SHGemHVO

1. Zuführung des Verwaltungshaushalts

Die Einnahmen des Verwaltungshaushalts, die zur Deckung der vermögensunwirksamen Verwaltungsausgaben nicht benötigt werden, sind dem Vermögenshaushalt zuzuführen[462]. Dieser Überschuß des Verwaltungshaushalts - die "Investitionsrate"[463] - steht der Gemeinde schon nach geltendem Recht im ordentlichen Haushalt zur Deckung der einmaligen Ausgaben oder der Anteilsbeträge zur Verfügung. In gleichem Maße wird er künftig zur Deckung der vermögenswirksamen Ausgaben des Vermögenshaushalts bereitgestellt werden können. Pagenkopf weist jedoch mit Recht darauf hin, daß die Höhe der Investitionsrate von der Finanz- und Steuerkraft der jeweiligen Gemeinde abhängt[464]. Entsprechend vorsichtig ist das Gesetz in seinen Aussagen über die Höhe der Zuführung. Es legt zwingend fest, daß die Zuführung mindestens so hoch sein muß, daß damit die Kreditbeschaffungskosten und die ordentliche Tilgung von Krediten[465] gedeckt werden können, soweit dafür keine Einnahmen gem. § 1 Abs. 1 Nr. 2 bis 4 SHGemHVO zur Verfügung stehen[466]. Es soll also sichergestellt werden, daß die Gemeinde die Kredite entsprechend den vereinbarten Rückzahlungsbedingungen zu tilgen vermag. Da sie keine Kredite dazu verwenden darf[467], muß sie auf jeden Fall auf ihre Eigenmittel zurückgreifen und soll die Rückzahlung letztlich aus ihren laufenden Einnahmen bestreiten[468].

---

462) Vgl. § 21 Abs. 1 S. 1 SHGemHVO
463) Vgl. Pagenkopf, Haushaltssatzung, S. 189 f.
464) Haushaltssatzung, S. 190
465) Wegen des Begriffs vgl. § 44 Nr. 23 a) SHGemHVO
466) Vgl. § 21 Abs. 1 S. 2 SHGemHVO
467) § 1 Abs. 1 Nr. 5 wird in § 21 Abs. 1 S. 2 SHGemHVO nicht genannt.
468) Vgl. Depiereux, Haushaltsrecht, S. 138

Ferner soll die Zuführung die Ansammlung von Rücklagen ermöglichen, soweit die Ansammlung nach der Gemeindehaushaltsverordnung erforderlich ist[469]. Es fällt auf, daß es sich hierbei nur um eine Soll-Vorschrift handelt, während die Bildung der nach § 19 SHGemHVO erforderlichen allgemeinen Rücklage zwingend vorgeschrieben ist. Dieser scheinbare Widerspruch erklärt sich daraus, daß die Höhe der Zuführung die Rücklagenbildung nicht unmittelbar zu beeinflussen braucht, da das Gesamtdeckungsprinzip auch die Zuführung anderer Mittel zuläßt. Die Vorschrift läßt jedoch erkennen, daß die Rücklagen möglichst aus der Zuführung des Verwaltungshaushalts gespeist werden sollen[470].

Schließlich soll die Zuführung insgesamt mindestens so hoch sein wie die aus speziellen Entgelten gedeckten Abschreibungen[471]. Das Gesetz knüpft damit an die Erneuerungsrücklage an, deren Zuführungen so zu bemessen sind, daß die voraussichtlichen Ersatzkosten auf die mutmaßliche Gesamtdauer der Verwendung oder Nutzung der vorhandenen Vermögensgegenstände in gleichmäßigen jährlichen Hundertsätzen verteilt werden[472]. Ebenso sollen die Abschreibungsbeträge für die spätere Erneuerung der abgeschriebenen Gegenstände aufgrund der Zuführung des Verwaltungshaushalts zur Verfügung stehen. Zwar fehlt es hier im Gegensatz zur Bildung der Erneuerungsrücklage an einer zwingenden Vorschrift,so daß weder die Zuführung des Verwaltungshaushalts noch die Ansammlung der Mittel gewährleistet sind; die in den

469) Vgl. § 21 Abs. 1 S. 3 SHGemHVO
470) Ebenso Depiereux, Haushaltsrecht, S. 139
471) Vgl. § 21 Abs. 1 S. 3 SHGemHVO
472) Vgl. § 6 Abs. 2 RücklVO; § 3 Abs. 2 HeRücklVO; § 7 Abs. 2 SHRücklVO

besonderen Entgelten enthaltenen Abschreibungsbeträge sollen aber möglichst dem Vermögenshaushalt wieder zugeführt werden[473]. Im Ergebnis kann damit festgestellt werden, daß die bereiten Mittel des ordentlichen Haushalts, soweit sie zur Finanzierung von Investitionen zur Verfügung stehen, künftig als Überschuß des Verwaltungshaushalts dem Vermögenshaushalt zuzuführen sind, d.h. die Zuführung bildet das haushaltsrechtliche Bindeglied zwischen den bereiten Mitteln des Verwaltungshaushalts und den vermögenswirksamen Ausgaben des Vermögenshaushalts.

2. Abgrenzung zu den Anteilsbeträgen

Die Zuführung des Verwaltungshaushalts und die Anteilsbeträge haben demnach gemeinsam, daß sie aus den allgemeinen und speziellen Deckungsmitteln des Verwaltungs- bzw. des ordentlichen Haushalts gespeist und zur Deckung vermögenswirksamer Ausgaben im Vermögens- bzw. außerordentlichen Haushalt verwendet werden. Dennoch sind sie nicht miteinander vergleichbar[474]. Nach geltendem Recht dürfen die Einnahmen des außerordentlichen Haushalts nur für die Ausgaben des außerordentlichen Haushalts verwendet werden, für die sie in den Haushalt eingestellt worden sind[475]. Entsprechend können auch die Anteilsbeträge für solche Vorhaben in den außerordentlichen Haushalt aufgenommen werden, die nur zum Teil aus außerordentlichen Einnahmen und zum Teil aus den Anteilsbeträgen bestritten werden sollen[476], weil der Grundsatz der Einzeldeckung die ge-

---

473) Im Ergebnis so auch Depiereux, Haushaltsrecht, S. 139 f
474) So aber Johns, DöH 1970 S. 97
475) Vgl. § 39 Abs. 2 GemHVO, HeGemHVO, NWGemHVO
476) Vgl. § 1 Abs. 3 S. 2 GemHVO, NWGemHVO; § 1 Abs. 3 S. 3 HeGemHVO

naue Zuordnung der Einnahmen zu den einzelnen Vorhaben erlaubt. Im Vermögenshaushalt sind die einzelnen Vorhaben zwar ebenfalls getrennt zu veranschlagen[477], es fehlt aber die Bindung der Einnahmen an eine bestimmte Ausgabe. Der Grundsatz der Gesamtdeckung läßt es nicht mehr zu, die Finanzierung eines einzelnen Vorhabens festzulegen.

Außerdem ist die Zusammenfassung der vermögenswirksamen Ausgaben im Vermögenshaushalt zu berücksichtigen. Sie hat zur Folge, daß die bisher im ordentlichen Haushalt ausgewiesenen und durch bereite Mittel dieses Haushalts finanzierten Investitionen künftig nicht im Verwaltungshaushalt, sondern ebenfalls im Vermögenshaushalt zu veranschlagen und durch die Zuführung des Verwaltungshaushalts zu decken sind. Die Zuführung ist also - vom Grundsatz der Gesamtdeckung einmal abgesehen - auch von ihrer Zweckbestimmung her nicht mehr auf die Teilfinanzierung bestimmter Vorhaben beschränkt.

Die Zuführung kann daher nicht mit den Anteilsbeträgen gleichgestellt werden.

D. Nachdeckung

Die Reform des Gemeindehaushaltsrechts hat schließlich auch die Möglichkeiten der Nachdeckung verändert.

1. Begriff des inneren Darlehens nach den Reformvorschriften

Die Vorschrift des § 44 Nr. 12 SHGemHVO versteht unter inneren Darlehen die vorübergehende Inanspruchnahme

477) Vgl. § 6 Abs. 3 S. 3 SHGemHVO

der Sonderrücklagen und der Sondervermögen ohne Sonderrechnung als Deckungsmittel im Vermögenshaushalt. Entsprechend bestimmt § 1 Abs. 1 Nr. 5 SHGemHVO - in sachlicher Übereinstimmung mit dem geltenden Recht - [478], daß die Einnahmen aus inneren Darlehen zu den Einnahmen des Vermögenshaushalts gehören.

Die gesetzliche Umschreibung weicht von der oben gefundenen Begriffsbestimmung, daß ein inneres Darlehen die vorübergehende Inanspruchnahme von Kapitalbeständen aller Vermögensarten bildet, wiederum durch die Beschränkung auf bestimmte Vermögensarten ab. Hinsichtlich der Sondervermögen ohne Sonderrechnung findet diese Beschränkung ihre Erklärung zum Teil in der neuen Definition der Kredite. Gem. § 44 Nr. 18 SHGemHVO sind Kredite das unter der Verpflichtung zur Rückzahlung von Dritten oder von Sondervermögen mit Sonderrechnung aufgenommene Kapital mit Ausnahme der Kassenkredite. Dabei interessiert in diesem Zusammenhang nicht so sehr, daß der engere Begriff "Darlehen" durch den weiteren "Kredite" ersetzt worden ist und die Gemeinde damit auch formalrechtlich nicht mehr auf die Aufnahme von Darlehen i.S. des § 607 Abs. 1 BGB beschränkt ist[479]; von Bedeutung ist vielmehr, daß die Sondervermögen mit Sonderrechnung den fremden Kreditgebern gleichgestellt werden, obwohl es sich hier um Vermögen der Gemeinde handelt, denn zum Sondervermögen mit Sonderrechnung

478) Vgl. § 1 Abs. 3 Nr. 5 GemHVO, HeGemHVO, NWGemHVO
479) Vgl. Depiereux, Haushaltsrecht, S. 88; Pagenkopf, Haushaltssatzung, S. 179

gehören die Eigenbetriebe, öffentliche Einrichtungen[480] sowie rechtlich unselbständige Versorgungs- und Versicherungseinrichtungen[481]. Die Gleichstellung erscheint aufgrund der rechtlichen und wirtschaftlichen Abgrenzung dieser Sondervermögen vom übrigen Vermögen der Gemeinde zwar gerechtfertigt[482], da auf die Tilgung und Verzinsung der Kredite im Hinblick auf die getrennte Haushalts- und Wirtschaftsführung der Sondervermögen nicht verzichtet werden kann; es ist jedoch nicht zu verkennen, daß die Gemeinde die Mittel der Sondervermögen mit Sonderrechnung, d.h. also ihre eigenen Mittel, nur in Anspruch nehmen kann, wenn die allgemeinen materiellen und formellen Voraussetzungen einer Kreditaufnahme erfüllt sind.

Von dieser Einschränkung des Begriffs der inneren Darlehen abgesehen stellt sich - wie nach geltendem Recht - die Frage, ob die Begrenzung der inneren Darlehen auf bestimmte Vermögensarten, der Sonderrücklagen und der Sondervermögen ohne Sonderrechnung, rechtlich oder wirtschaftlich geboten erscheint. Das reformierte Gemeindehaushaltsrecht enthält keine Bestimmungen, die einer vorübergehenden Inanspruchnahme verfügbarer Mittel anderer Vermögensarten entgegenstehen werden. Der Grundsatz der sparsamen und wirtschaftlichen Haushaltsführung[483] spricht aber für eine vorübergehende

---

480) Vgl. § 96 Abs. 1 Nr. 3 BadWüGO n.F.; § 82 Abs. 1 Nr. 3 NWGO n.F.; § 97 SHGO n.F.

481) Vgl. § 96 Abs. 1 Nr. 4 Abs. 4 BadWüGO n.F.; § 82 Abs. 1 Nr. 4 Abs. 4 NWGO n.F.; die Voraussetzungen, unter denen Sonderrechnungen für diese Einrichtungen zu führen sind, sind in den einzelnen Bundesländern allerdings unterschiedlich geregelt.

482) Ebenso Depiereux, Haushaltsrecht, S. 135

483) Vgl. § 77 Abs. 2 BadWüGO n.F.; § 62 Abs. 2 NWGO n.F.; § 75 Abs. 2 SHGO n.F.

Verwendung dieser Mittel. Ungeachtet der größeren Beweglichkeit, die der Gemeinde bei der Finanzierung ihrer Investitionen eingeräumt wird, dürfte die Inanspruchnahme eigener Mittel regelmäßig vorteilhafter sein als die Aufnahme eines Zwischenkredits. Die Beschränkung der inneren Darlehen auf Sonderrücklagen und Sondervermögen ohne Sonderrechnung ist daher weder rechtlich noch wirtschaftlich gerechtfertigt. Folglich kann unter Berücksichtigung des neuen Begriffs der Kredite als innere Darlehen weiterhin die vorübergehende Inanspruchnahme von Kapitalbeständen aller Vermögensarten - ausgenommen Sondervermögen mit Sonderrechnung - angesehen werden.

2. Voraussetzungen für die Aufnahme innerer Darlehen

Auch das künftige Gemeindehaushaltsrecht wird die Voraussetzungen für die Aufnahme innerer Darlehen nicht ausdrücklich festlegen. Die Vergleichbarkeit mit den Krediten ist daher nach wie vor aus der Pflicht zur Tilgung und Verzinsung der inneren Darlehen abzuleiten.

a) Tilgung und Verzinsung

Für die Rücklagenmittel schreibt die Gemeindehaushaltsverordnung ausdrücklich vor, daß sie für ihren Zweck rechtzeitig verfügbar sein müssen und ertragbringend anzulegen sind[484]. Werden diese Mittel als innere Darlehen in Anspruch genommen, müssen sie demnach so rechtzeitig den Rücklagen wieder zugeführt werden, daß sie für den ursprünglichen Zweck verwendet

484) Vgl. § 20 Abs. 1 S. 1 SHGemHVO

werden können. Ebenso sind die bei einer Anlegung regelmäßig zu erzielenden Erträge den Rücklagen zuzuführen. Die Tilgung und Verzinsung der inneren Darlehen ist also insoweit festgelegt.

Bei der Inanspruchnahme von Mitteln der Sondervermögen folgt die Pflicht zur Tilgung und Verzinsung aus dem Charakter dieser Vermögen. Zu den Sondervermögen gehört das Gemeindegliedervermögen und das Vermögen der nichtrechtsfähigen Stiftungen[485]. Sie werden unverändert dadurch charakterisiert, daß ihre Erträge nicht der Gemeinde, sondern Dritten zustehen[486]. Entsprechend sind diese Vermögen im Haushalt der Gemeinde gesondert nachzuweisen[487]. Die Gemeinde kann die Mittel der Sondervermögen daher nur bei angemessener Verzinsung als innere Darlehen in Anspruch nehmen.

Entsprechendes gilt für das übrige Gemeindevermögen, auch wenn es an ausdrücklichen gesetzlichen Bestimmungen über die Anlegung dieser Vermögensarten fehlt. Vor allem bei der Finanzierung von Vorhaben, die ihre Anschaffungs- oder Herstellungskosten selbst erwirtschaften sollen, würde die Inanspruchnahme als unverzinsliches inneres Darlehen gegen den Grundsatz der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit verstoßen, weil sie im Ergebnis zu einer Minderung des in Anspruch genommenen Vermögens zu Gunsten des neuen Vorhabens führen würde.

---

485) Vgl. § 96 Abs. 1 Nr. 1 und 2 BadWÜGO n.F.; § 82 Abs. 1 Nr. 1 und 2 NWGO n.F.; § 96 Abs. 1 SHGO n.F.

486) Für die Stiftungen vgl. § 87 Abs. 1 NWGO n.F.; im übrigen s. Depiereux, Haushaltsrecht, S. 192

487) Vgl. § 96 Abs. 2 S. 2 BadWÜGO n.F.; § 82 Abs. 2 S. 2 NWGO n.F.; § 96 Abs. 1 S. 2 SHGO n.F.

Es kann daher bei der Feststellung bleiben, daß Kredite und innere Darlehen auch künftig hinsichtlich der Tilgung und Verzinsung weitgehend gleichgestellt sind. Damit stellt sich die Frage, ob die Gleichstellung auch die entsprechende Anwendung der reformierten Vorschriften über die Aufnahme von Krediten auf innere Darlehen rechtfertigt.

b) Materielle Voraussetzungen

Es ist bereits darauf hingewiesen worden, daß die Aufnahme von Krediten wesentlich erleichtert wird. Sie ist künftig dann, aber auch nur dann zulässig, wenn eine andere Finanzierung nicht möglich ist oder wirtschaftlich unzweckmäßig wäre[488]. Diese Voraussetzung entspricht in ihrem ersten Teil der bestehenden Regelung, daß die Aufnahme von Darlehen nur erlaubt ist, wenn keine Möglichkeit einer anderweitigen Deckung besteht. Dagegen findet sich der Gedanke der wirtschaftlichen Zweckmäßigkeit bisher allein im § 93 Nr. 1 BadWüGO. Er ist jedoch insofern von Bedeutung, als die entsprechende Anwendung der Vorschriften über die Aufnahme von Krediten auf innere Darlehen schon nach geltendem Recht lediglich im Sinne des § 93 Nr. 1 BadWüGO vertretbar erscheint. Das reformierte Gemeindehaushaltsrecht ändert daran nichts, denn es ordnet die Aufnahme dieses Grundsatzes der wirtschaftlichen Zweckmäßigkeit in die Gemeindeordnungen aller Bundesländer an.

---

488) Vgl. § 78 Abs. 3 BadWüGO n.F.; § 63 Abs. 3 NWGO n.F.; § 76 Abs. 3 SHGO n.F.

Außerdem braucht ein außerordentlicher und unabwendbarer Bedarf nicht mehr vorzuliegen. Die Gemeinde kann daher bei der Kreditaufnahme in stärkerem Maße auf wirtschaftliche Erwägungen zurückgreifen. Die Inanspruchnahme innerer Darlehen wird dadurch ebenfalls erleichtert.

Im übrigen übernimmt das reformierte Gemeindehaushaltsrecht im wesentlichen den bestehenden Grundsatz, daß Kredite nur zur Finanzierung von Investitionen verwendet werden dürfen. Unter den vorgenannten Voraussetzungen dürfen Kredite nur im Vermögenshaushalt[489] und nur für Investitionen, Investitionsförderungsmaßnahmen und zur Umschuldung[490] aufgenommen werden[491]. Die Aufgabe des Grundsatzes der Einzeldeckung läßt zwar eine Zuordnung der Kredite zu einzelnen Investitionen nicht mehr zu, die Beschränkung der Kredite auf das Investitionsvolumen soll jedoch bewirken, daß sich die Verschuldung der Gemeinde in Grenzen hält[492]. Dieser Begrenzung unterliegen auch die inneren Darlehen. Das folgt nicht nur daraus, daß Kredite und innere Darlehen sowohl auf der Einnahmenseite als auch auf der Ausgabenseite des Vermögenshaushalts gemeinsam aufgeführt werden[493], was bereits auf eine gewisse Gleichmäßigkeit schließen läßt, es ergibt sich vor allem aus den Vorschriften über den Haushaltsausgleich, die einen Ausgleich des

---

489) Vgl. für das geltende Recht § 1 Abs. 3 Nr. 1 GemHVO, HeGemHVO, NWGemHVO
490) Wegen des Begriffs vgl. § 44 Nr. 26 SHGemHVO
491) Vgl. § 87 Abs. 1 BadWüGO n.F.; § 72 Abs. 1 NWGO n.F.; § 85 Abs. 1 SHGO n.F.
492) Vgl. Depiereux, Haushaltsrecht, S. 92; Pagenkopf, Haushaltssatzung, S. 179 f.
493) Vgl. § 1 Abs. 1 Nr. 5 und 6 SHGemHVO

Verwaltungshaushalts durch die Inanspruchnahme innerer Darlehen ebensowenig zulassen wie durch die Aufnahme von Krediten[494]. Es wäre wohl auch mit den Grundsätzen einer ordnungsmäßigen Haushaltsführung kaum zu vereinbaren, die Kapitalbestände der einzelnen Vermögensarten unter Umgehung der engen Vorschriften über den Haushaltsausgleich für konsumtive Ausgaben zu verwenden.

c) Formelle Voraussetzungen

Die formellen Voraussetzungen der Kreditaufnahme werden ebenfalls eingeschränkt. In der Regel bedarf künftig nur noch der Gesamtbetrag der vorgesehenen Kreditaufnahmen im Rahmen der Haushaltssatzung der Genehmigung[495]. Die Aufsichtsbehörde soll diese Genehmigung nach den Grundsätzen einer geordneten Haushaltswirtschaft erteilen oder versagen; sie kann sie unter Bedingungen und Auflagen erteilen; sie muß sie in der Regel versagen, wenn die Kreditverpflichtungen mit der dauernden Leistungsfähigkeit der Gemeinde nicht im Einklang stehen[496]. Diese Abstufung zeigt, daß die Übereinstimmung zwischen den Kreditverpflichtungen und der dauernden Leistungsfähigkeit der Gemeinde eine wesentliche Voraussetzung bleibt. Der Unterschied zum geltenden Recht besteht jedoch darin, daß es sich nicht mehr um eine zwingende materielle Voraussetzung, sondern um eine von der Ermessensausübung der Aufsichts-

---

494) Vgl. § 21 Abs. 3 SHGemHVO
495) Vgl. § 87 Abs. 2 S. 1 BadWüGO n.F.; § 72 Abs. 2 S. 1 NWGO n.F.; § 85 Abs. 2 S. 1 SHGO n.F.
496) Vgl. § 87 Abs. 2 S. 2 und 3 BadWüGO n.F.; § 72 Abs. 2 S. 2 und 3 NWGO n.F.; § 85 Abs. 2 S. 2 und 3 SHGO n.F.

behörde abhängige formelle Voraussetzung handelt. Sie könnte deshalb für die Inanspruchnahme innerer Darlehen nur noch von unmittelbarer Bedeutung sein, wenn die Vorschriften über die Gesamtgenehmigung der Kreditaufnahmen auf die Inanspruchnahme innerer Darlehen entsprechend anwendbar wären. Abgesehen von dem formellen Problem, daß der Gesamtbetrag der Kreditaufnahmen lediglich im Rahmen der Haushaltssatzung der Genehmigung bedarf und innere Darlehen in der Haushaltssatzung nicht auszuweisen sind[497], wäre eine Genehmigung der inneren Darlehen auch mit dem Gesetzeszweck, einer übermäßigen Verschuldung der Gemeinde vorzubeugen, nicht zu vereinbaren, da es sich um die Inanspruchnahme eigener Mittel der Gemeinde handelt. Die Gemeinde wird dennoch ihre innere Verschuldung nicht in einem Maße ausdehnen können, daß sie sich zur Verzinsung und Tilgung außer Stande sieht. Ein solches Verhalten wäre mit den Grundsätzen einer geordneten Haushaltswirtschaft nicht zu vereinbaren. Eine Genehmigungspflicht für innere Darlehen kann daraus jedoch nicht hergeleitet werden.

Gleiches gilt für die Einzelgenehmigung. Wie bereits ausgeführt, ist sie - von dem speziellen Vorbehalt in Schleswig-Holstein abgesehen[498] - nur noch erforderlich, wenn konjunkturelle oder kapitalmarktpolitische Gründe eine Beschränkung der Kreditaufnahme erfordern[499]. Diese Gründe können jedoch nicht auf die

497) Vgl. § 79 Abs. 2 BadWüGO n.F.; § 64 Abs. 2 NWGO n.F.; § 77 Abs. 2 SHGO n.F.
498) Vgl. § 85 Abs. 4 Nr. 2 SHGO n.F.
499) Vgl. § 87 Abs. 4 BadWüGO n.F.; § 72 Abs. 4 und 5 NWGO n.F.; § 85 Abs. 4 Nr. 1 und Abs. 6 Nr. 1 SHGO n.F.

Inanspruchnahme innerer Darlehen übertragen werden, weil die inneren Darlehen den Kapitalmarkt nicht tangieren. Es ist zwar nicht zu verkennen, daß die Beschränkung der Kreditaufnahme - wie der Bezug auf § 19 StWG zeigt - konjunkturdämpfend wirken soll, so daß die Einschränkung der Investitionstätigkeit generell geboten sein könnte. Soweit die Gemeinde zur Finanzierung der Investitionen eigene Mittel verwendet, fehlt es der Aufsichtsbehörde aber an einer Eingriffsmöglichkeit. Sie kann daher auch nicht bei der Inanspruchnahme innerer Darlehen gegeben sein.

E. Zusammenfassung

Die Reform des Gemeindehaushaltsrechts hat im wesentlichen zum Ziel, die Haushaltswirtschaft der Gemeinden in die staatliche Konjunkturpolitik einzubeziehen, die Finanzplanung einzuführen und das staatliche Haushaltsrecht zu übernehmen, soweit es zweckmäßig erscheint.

Die Grundlage für die Einbeziehung der gemeindlichen Haushaltswirtschaft in die staatliche Konjunkturpolitik findet sich in den Bestimmungen der §§ 1 S. 1, 16 Abs. 1 StWG, die inhaltlich von den Reformvorschriften übernommen worden sind. Wichtigstes Ziel der gemeindlichen Haushaltsplanung und -führung ist zwar weiterhin, die stetige Aufgabenerfüllung zu sichern, da die Gemeinde hierbei jedoch dem gesamtwirtschaftlichen Gleichgewicht Rechnung zu tragen hat, wird sie im Einzelfall zwischen der Aufgabenerfüllung und den konjunkturellen Erfordernissen abzuwägen haben.

Für diese Entscheidungen soll die Finanzplanung der Gemeinde wichtige Daten liefern. Die Gemeinde ist zwar auch bisher nicht ohne Planung ausgekommen; vor allem die Ansammlung der Investitionsrücklagen bedurfte planender Voraussicht. Diese Planung ist aber höchstens mit dem Investitionsprogramm vergleichbar, das die Investitionen und ihre Deckungsmöglichkeiten aufzeigen soll. Der Finanzplan soll darüberhinaus die Entwicklung sämtlicher Einnahmen und Ausgaben der nächsten fünf Jahre umfassen und damit eine Vorstellung von den künftigen Haushaltsplänen vermitteln. Das ändert allerdings nichts daran, daß die formalrechtliche Bindung der Gemeinde erst mit der Bekanntmachung der jährlichen Haushaltssatzung eintritt.

Der Einbeziehung der gemeindlichen Haushaltswirtschaft in die staatliche Konjunkturpolitik entspricht es, das gemeindliche Haushaltsrecht dem staatlichen möglichst weitgehend anzupassen. Eine der wesentlichsten Änderungen stellt dabei die Einführung des Gesamtdeckungsprinzips im Vermögenshaushalt dar. Nach der Neugliederung des Gemeindehaushalts in den Verwaltungshaushalt und den Vermögenshaushalt wird der Verwaltungshaushalt die vermögensunwirksamen persönlichen und sächlichen Verwaltungsausgaben sowie die Zinsverpflichtungen enthalten, während im Vermögenshaushalt die vermögenswirksamen Ausgaben zusammengefaßt werden. Die Verwaltungsausgaben werden im wesentlichen aus den allgemeinen und besonderen Dekkungsmitteln, die vermögenswirksamen Ausgaben aus der Zuführung des Verwaltungshaushalts, den Einnahmen

aus Veränderungen des Anlagevermögens, den Entnahmen aus Rücklagen, Zuwendungen, Krediten und inneren Darlehen gedeckt. Durch die Einführung des Gesamtdeckungsprinzips anstelle des Einzeldeckungsprinzips stehen die Einnahmen des Vermögenshaushalts insgesamt zur Deckung der vermögenswirksamen Ausgaben zur Verfügung. Die Einnahmen können daher nicht mehr einer bestimmten Investition zugeordnet werden. Die Gemeinde kann die Finanzierung somit flexibler gestalten. Andererseits geht jedoch die Übersichtlichkeit der Finanzierung verloren. Die Gemeinde kann Art und Kosten der Finanzierung eines einzelnen Vorhabens nur noch in Ausnahmefällen feststellen und überprüfen. Ob dieser Nachteil durch die größere Flexibilität aufgewogen wird, wird sich in der Praxis noch erweisen müssen.

Der größeren Beweglichkeit bei der Finanzierung von Investitionen dient auch die Umgestaltung der Vorschriften über die Kreditaufnahmen. Abgesehen von der Ersetzung des Begriffs Darlehen durch den an sich schon umfassenderen Begriff Kredite und der Ausdehnung dieses Begriffs auf die Inanspruchnahme von Mitteln der Sondervermögen mit Sonderrechnung ist die Aufnahme von Krediten wesentlich erleichtert worden. Eine Kreditaufnahme ist zulässig, wenn eine andere Finanzierung nicht möglich ist oder wirtschaftlich unzweckmäßig wäre. Damit wird zwar der Grundsatz der Subsidiarität der Kreditaufnahme beibehalten, es können jedoch in stärkerem Maße als bisher wirtschaftliche Gesichtspunkte berücksichtigt werden. Ebenso bleibt der Sache nach die Einschränkung bestehen, daß Fremdmittel allein zur Finanzierung vermögenswirksamer Ausgaben verwendet werden dürfen. Sie dürfen auch

künftig nur im Vermögenshaushalt und nur für Investitionen, Investitionsförderungsmaßnahmen und Umschuldungen veranschlagt werden. Obwohl der Gesetzeswortlaut damit die Kredite an die Investitionen knüpft, handelt es sich nur um eine höhenmäßige Beschränkung der Kreditaufnahmen, da das Gesamtdeckungsprinzip eine objektbezogene Finanzierung nicht mehr zuläßt.

Den materiellen Erleichterungen entspricht es, daß die vorgesehenen Kreditaufnahmen grundsätzlich nur noch der Gesamtgenehmigung bedürfen. Die Gemeindeordnungen erlegen der Aufsichtsbehörde dabei zwar gewisse Bindungen auf, so soll die Genehmigung unter dem Gesichtspunkt einer geordneten Haushaltswirtschaft erteilt oder versagt werden, sie kann unter Bedingungen und Auflagen erteilt und muß in der Regel versagt werden, wenn die Kreditverpflichtungen nicht mit der dauernden Leistungsfähigkeit der Gemeinde übereinstimmen; letztlich stellen sie die Entscheidung jedoch in das pflichtgemäße Ermessen der Aufsichtsbehörde und vergrößern damit zugleich deren Verantwortung für eine gesunde Finanzwirtschaft der Gemeinden.

Eine Einzelgenehmigung ist demgegenüber nur erforderlich, wenn die Aufnahme von Krediten gem. § 19 StWG eingeschränkt wird. Die Aufsichtsbehörde kann die Genehmigung dabei nach Maßgabe der Kreditbeschränkungen versagen. Darüber hinaus enthalten die Gemeindeordnungen von einander abweichende Bestimmungen, die die Einzelgenehmigung anordnen, z.B. bei einer möglichen Gefährdung der dauernden Leistungsfähigkeit der Gemeinde, oder die dazu ermächtigen, die Aufnahme von Krediten von einer Einzelgenehmigung abhängig zu

machen, so bei einer ungünstigen Beeinflussung des Kapitalmarkts durch die vereinbarten Kreditbedingungen. Ungeachtet dieser unterschiedlichen Regelungen wird die Einzelgenehmigung die Ausnahme bleiben.

Eine weitere Erleichterung für die Gemeinden bilden die Verpflichtungsermächtigungen, ein für die gemeindliche Haushaltswirtschaft neues Rechtsinstitut. Sie gestatten der Gemeinde, Verpflichtungen zur Leistung von Ausgaben für Investitionen und Investitionsförderungsmaßnahmen in künftigen Jahren einzugehen. Verpflichtungsermächtigungen dürfen in der Regel zu Lasten der dem Haushaltsjahr folgenden drei Jahre, in Ausnahmefällen bis zum Abschluß einer Maßnahme veranschlagt werden, falls der Ausgleich der betroffenen Haushalte nicht gefährdet wird. Sie bedürfen weiterhin der Gesamtgenehmigung, soweit in den Jahren, zu deren Lasten sie veranschlagt sind, insgesamt Kreditaufnahmen vorgesehen sind. Wenn die Verpflichtungsermächtigungen demnach auch wie Ausgaben veranschlagt werden, ersetzen sie die Veranschlagung der Ausgaben nicht. Die Gemeinde hat jedoch den Vorteil, ihre langfristigen Investitionen wirtschaftlicher finanzieren zu können, weil sie die erforderlichen Kredite erst aufzunehmen braucht, wenn sie sie benötigt.

Für die Finanzierung der Investitionen bleiben aber die Eigenmittel der Gemeinde entscheidend. Daher werden auch die Rücklagen ihre Bedeutung behalten. Die Gemeindeordnungen enthalten allerdings nur noch die Anordnung, daß die Gemeinde zur Sicherung der Haus-

haltswirtschaft und für Zwecke des Vermögenshaushalts eine Rücklage, die sog. allgemeine Rücklage, in angemessener Höhe zu bilden hat und Rücklagen für andere Zwecke, die sog. Sonderrücklagen, bilden kann. Die Gemeindehaushaltsverordnung enthält dazu einige erläuternde Bestimmungen.

Die allgemeine Rücklage soll zunächst die rechtzeitige Leistung der Ausgaben sichern. Sie übernimmt damit die Aufgabe der Betriebsmittelrücklage. Außerdem sind in ihr die Mittel zur Deckung des Ausgabenbedarfs im Vermögenshaushalt künftiger Jahre anzusammeln. Zwingend vorgeschrieben ist die Ansammlung von Mitteln jedoch nur noch, wenn

- die Tilgung von Krediten, die mit dem Gesamtbetrag fällig werden, die voraussichtliche Höhe der Zuführung des Verwaltungshaushalts an den Vermögenshaushalt übersteigt und nicht anders gedeckt werden kann,

- die Inanspruchnahme aus Bürgschaften, Gewährverträgen und ähnlichen Verträgen die laufende Aufgabenerfüllung erheblich beeinträchtigen würde,

- sonst für die im Investitionsprogramm der künftigen Jahre vorgesehenen Investitionen und Investitionsförderungsmaßnahmen ein unvertretbar hoher Kreditbedarf entstehen würde.

Die allgemeine Rücklage übernimmt somit weiterhin die Aufgaben der Tilgungs-, Bürgschaftssicherungs-, Erneuerungs-, Erweiterungs- und Sonderrücklagen. Auf-

grund der engen Voraussetzungen für die Ansammlung von Mitteln für die genannten Zwecke wird der Aufgabenbereich im Verhältnis zu den bisherigen Rücklagen aber erheblich eingeschränkt. So werden die Voraussetzungen für die Zuführung von Mitteln zur Bürgschaftssicherung kaum einmal gegeben sein, so daß diese Aufgabe nur von untergeordneter Bedeutung sein wird. Da die allgemeine Rücklage demnach im wesentlichen Aufgaben von Rücklagen übernimmt, die zum Gemeindevermögen zu rechnen sind, kann sie mit Recht als Investitionsrücklage bezeichnet werden.

Die Sonderrücklagen, die mit den bisherigen Sonderrücklagen nicht zu vergleichen sind, haben demgegenüber vom Gesetz keine besondere Aufgabe zugewiesen bekommen. Ihre Bildung wird jedoch dadurch erheblich eingeschränkt, daß sie nicht für die vorgenannten Zwecke, zum Ausgleich für vorübergehende Schwankungen der Einnahmen und Ausgaben sowie für die Unterhaltung und Erneuerung von Vermögensgegenständen gebildet werden dürfen. Ihre Charakterisierung hängt daher von ihrer konkreten Zweckbestimmung ab. Folglich können auch die Zuführungen zu den Sonderrücklagen nicht generell als vermögenswirksam angesehen werden.

Die Bildung der Rücklagen wird ebenfalls spärlich behandelt. Nur der Betrag, der zur Sicherung der Haushaltswirtschaft vorhanden sein muß, wird der Höhe nach festgelegt. In der Regel muß er sich auf mindestens 1,5 % der Ausgaben des Verwaltungshaushalts nach dem Durchschnitt der letzten drei Haushaltsjahre belaufen. Es liegt jedoch ungeachtet des

Gesetzeswortlauts "in der Regel" nicht im freien Ermessen der Gemeinde, ob sie Mittel in dieser Höhe ansammeln will oder nicht, es sei denn, die speziellen Verhältnisse der Gemeinde oder die Möglichkeit zur Aufnahme billiger Kredite erforderten diese Mittel nicht. Andernfalls kann die allgemeine Rücklage ihre Aufgabe nicht erfüllen, die rechtzeitige Leistung von Ausgaben zu sichern.

Im übrigen richtet sich die Rücklagenbildung nach den konkreten haushaltswirtschaftlichen Erfordernissen. Die Gemeinde hat die Mittel anzusammeln, die sie benötigt, um einen mit dem Gesamtbetrag fällig werdenden Kredit rechtzeitig tilgen, eine erhebliche Beeinträchtigung der Aufgabenerfüllung durch die Inanspruchnahme aus einem Bürgschafts- oder ähnlichen Vertrag vermeiden oder Investitionen in einem wirtschaftlich noch vertretbaren Umfange mit Fremdmitteln finanzieren zu können. Das Gesetz bürdet damit der Gemeinde die Verantwortung auf, die erforderlichen Mittel der allgemeinen Rücklage rechtzeitig zuzuführen. Daß die Gemeinde sich dabei an den Finanzplan anlehnt, erscheint auch ohne ausdrückliche gesetzliche Bestimmung selbstverständlich. Darüber hinaus ist die Gemeinde verpflichtet, anderweitig nicht benötigte Mittel der allgemeinen Rücklage zuzuführen.

Über die Bildung der Sonderrücklagen enthält das Gesetz keine Vorschriften. Sie richtet sich daher allein nach der konkreten Zweckbestimmung.

Der Ansammlung entspricht die Verwendung der Rücklagen. Zwar ist die Bestimmung entfallen, daß Rücklagen nur für den vorgesehenen Zweck verwendet werden dürfen; die engen Voraussetzungen der Rücklagenbildung bedingen jedoch eine ebenso enge Bindung an die Zweckbestimmung. Soweit die Mittel angesammelt worden sind, um die rechtzeitige Leistung von Ausgaben zu sichern, ist eine anderweitige Verwendung unzulässig, da sie zu einer Gefährdung der Haushaltswirtschaft führen müßte. Selbst der Ausgleich des Verwaltungshaushalts aus Mitteln der allgemeinen Rücklage ist nach der strengen Ausnahmeregel des Gesetzes nur möglich, wenn die Kassenliquidität nicht beeinträchtigt wird. Das Gesetz hat damit selbst die Grenze für eine Zweckentfremdung gezogen. Für die übrigen aufgrund ausdrücklicher gesetzlicher Bestimmungen anzusammelnden Mittel gilt grundsätzlich nichts anderes. Will die Gemeinde nicht in die Gefahr geraten, einen Kredit nicht rechtzeitig tilgen zu können, eine erhebliche Beeinträchtigung ihrer laufenden Aufgabenerfüllung hinnehmen zu müssen oder einen unvertretbar hohen Kreditbedarf in Kauf zu nehmen, kann sie die angesammelten Mittel nicht anderweitig verwenden, ohne gegen die Grundsätze einer geordneten Haushaltswirtschaft zu verstoßen. Im übrigen hat sie die Entnahmen aus der allgemeinen Rücklage nach dem Finanzplan auszurichten.

Für die Mittel der Sonderrücklagen bestehen keine entsprechenden Bindungen. Sonderrücklagen müssen nach der ausdrücklichen gesetzlichen Bestimmung sogar aufgelöst werden, wenn und soweit ihr Verwendungszweck entfällt.

Die wesentlichste Finanzierungsquelle für Investitionen bleibt jedoch die Zuführung des Verwaltungshaushalts. Diese im Verwaltungshaushalt zur Deckung der Ausgaben nicht benötigten Einnahmen sollen möglichst in solcher Höhe dem Vermögenshaushalt zugeführt werden, daß sie zur Deckung der Kreditbeschaffungskosten und der ordentlichen Tilgung ausreichen, soweit keine anderen Einnahmen mit Ausnahme von Krediten dazu zur Verfügung stehen, und die Bildung der Rücklagen ermöglichen, deren Ansammlung zwingend vorgeschrieben ist; zumindest sollen sie aber die Höhe der aus speziellen Entgelten gedeckten Abschreibungen erreichen, damit die Abschreibungsbeträge durch die Zuführung zur Erneuerung der abgeschriebenen Gegenstände vorhanden sind. Die Zuführung kann daher als das haushaltstechnische Bindeglied zwischen den bereiten Mitteln des Verwaltungshaushalts und den vermögenswirksamen Ausgaben des Vermögenshaushalts bezeichnet werden.

Mit den Anteilsbeträgen kann die Zuführung nicht gleichgestellt werden. Die Anteilsbeträge sind dadurch charakterisiert, daß sie zur teilweisen Dekkung von Ausgaben des außerordentlichen Haushalts dienen, die teils aus außerordentlichen und teils aus ordentlichen Einnahmen, eben den Anteilsbeträgen, finanziert werden. Der Grundsatz der Einzeldeckung gestattet dabei eine genaue Zuordnung der Einnahmen zu der einzelnen Ausgabe. Der im Vermögenshaushalt nunmehr übernommene Grundsatz der Gesamtdeckung läßt die Festlegung der Finanzierung einzelner Ausgaben nicht mehr zu. Außerdem umfaßt die Zuführung alle

zur Finanzierung von Investitionen verfügbaren Mittel des Verwaltungshaushalts, da Investitionen nur noch im Vermögenshaushalt, nicht mehr im Verwaltungshaushalt veranschlagt werden. Die Zuführung hat damit eine ganz andere Funktion als die Anteilsbeträge.

Eine andere Abgrenzung haben ebenso die Kredite und inneren Darlehen erfahren. Zu den Krediten gehören jetzt auch formalrechtlich neben den Darlehen i.S. des § 607 Abs. 1 BGB Anleihen, Schuldscheindarlehen und andere Fremdmittel mit Ausnahme der Kassenkredite; weiterhin umfassen sie die Inanspruchnahme von Mitteln der Sondervermögen mit Sonderrechnung, d.h. der Eigenbetriebe und der öffentlichen Einrichtungen mit Sonderrechnung aufgrund gesetzlicher Vorschriften sowie - in einzelnen Ländern - der rechtlich unselbständigen Versorgungs- und Versicherungseinrichtungen. Für die vorübergehende Inanspruchnahme dieser - eigenen - Mittel muß die Gemeinde also die materiellen und formellen Voraussetzungen einer Kreditaufnahme erfüllen. Der Begriff der inneren Darlehen wird dagegen entsprechend eingeschränkt. Unter inneren Darlehen versteht das Gesetz die vorübergehende Inanspruchnahme von Mitteln der Sonderrücklagen und der Sondervermögen ohne Sonderrechnung. Wenn diese Beschränkung auf bestimmte Vermögensarten auch weder rechtlich noch wirtschaftlich gerechtfertigt ist, da sie mit dem zwingend vorgeschriebenen Grundsatz der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit kaum vereinbart werden kann, bleiben jedoch die Sondervermögen mit Sonderrechnung ausgenommen. Abgesehen von dieser Einschränkung ändert sich daher am Begriff des inneren Darlehens nichts.

Über die Aufnahme innerer Darlehen enthält das Gemeindehaushaltsrecht weiterhin keine Bestimmungen. Es bietet sich demnach die entsprechende Anwendung der Vorschriften über die Kreditaufnahme an, zumal sich an der Vergleichbarkeit von inneren Darlehen und Krediten im Hinblick auf ihre Tilgung und Verzinsung nichts geändert hat.

Änderungen haben jedoch die materiellen und formellen Voraussetzungen einer Kreditaufnahme erfahren. Neben die Unmöglichkeit einer anderweitigen Deckung ist nunmehr allgemein die wirtschaftliche Unzweckmäßigkeit einer anderweitigen Finanzierung als Voraussetzung für eine Kreditaufnahme getreten. Dieser bisher nur in § 93 Nr. 1 BadWüGO enthaltene Grundsatz der wirtschaftlicheren Finanzierung bildet schon nach geltendem Recht die entscheidende Voraussetzung für die Inanspruchnahme eines inneren Darlehens. Durch die Reform des Gemeindehaushaltsrechts wird diese Auffassung bestätigt. Die weitere Voraussetzung einer Kreditaufnahme, das Vorhandensein eines außerordentlichen und unabwendbaren Bedarfs, ist entfallen. Das Gemeindehaushaltsrecht hält lediglich an dem Grundsatz fest, daß Kredite nur zur Finanzierung von Investitionen verwendet werden dürfen. Im Hinblick auf den Gesamtdeckungsgrundsatz bedeutet das eine Beschränkung der Kreditaufnahmen auf das Investitionsvolumen.

Die formellen Voraussetzungen beschränken sich grundsätzlich auf die Gesamtgenehmigung der vorgesehenen Kreditaufnahmen im Rahmen der Haushaltssatzung. Her-

vorzuheben ist dabei, daß die Aufsichtsbehörde die Genehmigung in der Regel zu versagen hat, wenn die Kreditverpflichtung nicht mit der dauernden Leistungsfähigkeit der Gemeinde in Einklang steht. Durch die Umwandlung dieser materiellen Voraussetzung in eine formelle verliert sie ihre unmittelbare Bedeutung für die inneren Darlehen. Abgesehen davon, daß innere Darlehen nicht in die Haushaltssatzung aufgenommen werden, soll die Genehmigung einer Überschuldung der Gemeinde vorbeugen. Diese Gefahr besteht bei der vorübergehenden Inanspruchnahme eigener Mittel nicht. Dennoch findet auch die Aufnahme innerer Darlehen ihre Grenze, denn der Grundsatz einer geordneten Haushaltsführung erfordert die rechtzeitige Rückzahlung und die Verzinsung dieser Darlehen.

In Ausnahmefällen bedarf die Kreditaufnahme auch der Einzelgenehmigung, und zwar im wesentlichen aus konjunkturellen Gründen. Diese Gründe könnten zwar eine generelle Einschränkung der Investitionen als sinnvoll erscheinen lassen, da der Gesetzgeber jedoch allein auf die Kreditaufnahmen am Kapitalmarkt abstellt und die inneren Darlehen den Kapitalmarkt nicht berühren, bedarf die Aufnahme innerer Darlehen keiner Einzelgenehmigung.

Die Ausführungen zeigen, daß das reformierte Gemeindehaushaltsrecht eine Fülle neuer Probleme aufwerfen wird. Die Schwierigkeiten werden dadurch vermehrt, daß die einzelnen Bundesländer ungeachtet der intensiven Vorarbeiten, die ihren Niederschlag in Musterentwürfen eines VI. Teils der Gemeindeordnung und

einer Gemeindehaushaltsverordnung gefunden haben[500], in den bisher erlassenen Reformvorschriften nicht unerheblich von einander abweichen. Solche Abweichungen erscheinen auch deshalb nicht ganz ungefährlich, weil sie bei zu starker Rechtszersplitterung die Ziele der Gemeindehaushaltsreform infrage stellen könnten. Mit Recht hebt Pagenkopf[501] daher die unbedingte Notwendigkeit hervor, die Rechtseinheitlichkeit weitestgehend zu erhalten.

---

500) Abgedruckt bei Depiereux, Haushaltsrecht, Anhang 1 S. 225 und Anhang 2 S. 247

501) Haushaltssatzung, S. 166

L e b e n s l a u f

Am 10.11.1930 wurde ich als erstes Kind des Schreiners Theodor Hallerbach und seiner Ehefrau Theresia geb. Hellenbrucks in Krefeld-Uerdingen geboren. Ich besitze die deutsche Staatsangehörigkeit. Nach dem Besuch der Volksschule und des Gymnasiums legte ich am 2.3.1951 am Gymnasium 'Fabritianum' in Uerdingen die Reifeprüfung ab. Anschließend trat ich als Finanzanwärter in den Dienst des Landes Nordrhein-Westfalen und bestand am 24.7.1954 die Steuerinspektorenprüfung. Nach einigen Jahren praktischer Tätigkeit studierte ich vom Winter-Halbjahr 1956/57 bis zum Sommer-Halbjahr 1960 an der Westfälischen Wilhelms-Universität Münster Rechtswissenschaften. Das Studium schloß ich am 10.1.1961 mit der ersten juristischen Staatsprüfung vor dem Justizprüfungsamt beim Oberlandesgericht in Hamm ab. Es folgte die Ausbildung als Referendar und am 13.5.1965 die zweite juristische Staatsprüfung vor dem Landesjustizprüfungsamt in Nordrhein-Westfalen. Ich arbeitete zunächst als wissenschaftlicher Mitarbeiter beim Institut 'Finanzen und Steuern' in Bonn und bin seit dem 1. Januar 1966 als Steuerjurist in der Industrie tätig.